

Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer,
Justitsområdet og Ligestilling

isiin@nanoq.gl
odka@nanoq.gl

J.nr. 240266/HK
Helen Kibsgaard
hk@nuna-law.gl
Nuuk, den 5. juni 2024

Høringssvar – forslag til Inatsisartutlov om turistvirksomhed m.v.

Vi afgiver hermed høringssvar i forhold til lovforslaget efter en gennemgang af lovforslaget og dialogmødet d. 27. maj 2024.

Vi skal i den forbindelse takke for afholdelse af dialogmødet, som har været med til at bringe yderligere klarhed om Naalakkersuisuts intentioner med lovforslaget, ligesom vi håber, at dialogen og aktørernes input fortsat giver anledning til overvejelser om flere justeringer af lovforslaget under hensyn til de meget vidtrækkende konsekvenser lovforslaget har.

1 GENERELLE BEMÆRKNINGER

Formålet med den nye lov er ifølge lovbemærkningerne at skabe rammerne for en langsigtet udvikling, hvor der skabes øget vækst for turismebranchen i Grønland, og at det sker på betryggende vis - herunder at udøvelsen af turistvirksomhed sker under hensyntagen til bl.a. sikkerhed, sundhed, miljø og bæredygtighed, og at turistaktører bidrager til udviklingen af det grønlandske samfund:

"Forslaget gør det muligt at fremme udviklingen af turisme i Grønland inden for nogle nærmere fastlagte rammer, hvorved der på den mest hensigtsmæssige måde sikres de bedste vilkår for turismehvervet, og hvor det samtidig sker i lyset af ovennævnte hensyn."

Stabile og klare rammebetingelser i juridisk henseende er afgørende for, at der kan tiltrækkes og fastholdes investorer og ekspertise såvel som finansiering til at udvikle turistsektoren.

Forslaget giver anledning til væsentlige bekymringspunkter i forhold til indførelse af nye betingelser for at kunne drive turistvirksomhed – særlig introduktion af ejerskabskravene, der samtidig er et væsentligt indgreb i forhold til de eksisterende aktører.

Dette må forventes at have ganske store og negative konsekvenser for udviklingen – både konkret for nogle virksomheder, men også for det grønlandske erhvervsliv generelt, jf. ligeledes nedenfor vedrørende § 9.

Ligeledes indeholder lovforslaget en række bestemmelser, som ud fra retssikkerhedsmæssige overvejelser giver anledning til bekymring, fordi de er uklare. Efter dialogmødet d. 27. maj 2024 har vi dog noteret, at lovforslaget vil blive justeret på en række punkter. Der ses dog fortsat nogle uklarheder i forhold til visse rammebetingelser, som der bør skabes større klarhed om.

Vi har i øvrigt noteret, at § 11 om objektivt ansvar, § 14, stk. 2 om udgiftsrefusion, og § 15 om adgang til turismeaktørernes virksomheder uden retskendelse ifølge det oplyste vil udgå, hvorfor de ikke vil blive kommenteret på.

2 BEMÆRKNINGER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER

§ 2 Definition og afgrænsning af "turistvirksomhed"

Lovforslaget og de tilhørende lovbemærkninger har vist sig at indeholde uklarhed om lovens anvendelsesområde i forhold til afgrænsningen af "turistvirksomhed" og dermed, hvornår man skal have en autorisation.

Vi har på baggrund af dialogmødet noteret os, at der ved turistvirksomhed skal forstås

"enten en fysisk person eller en juridisk person, som enten på eget initiativ eller efter anmodning fra en kunde tilrettelægger, udbyder og erhvervsmæssigt sælger følgende turismerelaterede ydelser:

Arrangør og salg af oplevelser og aktiviteter til grupper og enkeltpersoner, såsom sejlture, vandreture, hundeslædeture, snescooterture, skiture, camping, fiskeri og jagt m.v."

Vi skal opfordre til, at den oprindelige ordlyd i lovforslagets § 2, stk. 1 udgår og tilhørende lovbemærkninger justeres med ovenstående. Det ønskes i den forbindelse tillige gjort klart, hvad der forstås ved "arrangør og salg" af sådanne oplevelser og aktiviteter. Vi har på dialogmødet lyttet os frem til, at det ikke omfatter "formidling" heraf, der fx kan være

a) fx et hotel eller rejsebureau, der henviser en turist til at købe oplevelsesturen eller aktiviteten direkte hos en turoperatør, der arrangerer, sælger og gennemfører turen, eller

b) fx et hotel eller rejsebureau, som (videre)sælger oplevelsesturen til turisten, men som køber turen fra en autoriseret turoperatør, der sælger, arrangerer og gennemfører turen.

Dette bedes præciseret i lovbemærkningerne.

Vi har på dialogmødet noteret, at hoteller og overnatningssteder, restauranter, souvenirbutikker, og persontransport ikke er tiltænkt omfattet af lovens autorisationskrav i det omfang, at de ikke sælger og arrangerer aktiviteter med oplevelsesformål, jf. ovenfor. Det forslås også præciseret i lovbemærkningerne.

Vi har bl.a. forstået, at *persontransport* fra eksempelvis lufthavnen/havnen til et hotel eller fra en by/bygd til en anden by/bygd ikke i sig selv skal betragtes som "turistvirksomhed", hvis det ikke er forbundet med en oplevelse eller aktivitet. Vi formoder, at det gælder generelt. Vi foreslår derfor præciseret i §3, stk. 8, at den nævnte undtagelsesregel gælder *"...Fysiske eller juridiske personer, der udfører personbefordring til eller fra, samt i Grønland uden, at der i forbindelse hermed udføres turistvirksomhed."*.

Vi foreslår desuden helt specifikt at undtage turistaktiviteter, såsom kaffemik, trommedans, maskedans og kunstnerisk aktivitet fra autorisationskravet. Dermed undgås også administrativ byrde vedrørende dispensationer for sikkerhedsplaner, jf. § 4 nedenfor.

§ 3 Autorisationer til turistvirksomhed

Ifølge lovforslagets § 3, stk. 8 kan Naalakkersuisut i meddelelsen om autorisation fastsætte de nærmere vilkår herfor,

"...herunder om autorisationen tildeles for en tidsubegrænset eller tidsbegrænset periode, samt om autorisationen kun gælder for nærmere bestemte områder i Grønland."

Tidsbegrænsning

Vi har noteret os på dialogmødet, at evt. tidsbegrænsning udgår. Det er en vigtig justering – i særdeleshed i forhold til de investeringer, som både små og større turistaktører allerede har foretaget, men også for at tiltrække fremtidige investorer og sikre finansieringsgrundlag til at kunne foretage investeringer i bygninger, både, køretøjer osv.

Vi har dog noteret fra dialogmødet, at man påtænker at lave en model med årlige fornyelser for at sikre, at autorisationskravene fortsat er opfyldte. Vi foreslår i stedet, at tilladelser er tidsbegrænsede, og at der i stedet for årlig fornyelse stilles krav om årlig rapportering vedrørende fortsat opfyldelse af betingelserne

for autorisation (ved manglende opfyldelse kan ske en tilbagekaldelse af autorisationen). Dermed undgås også omfattende ressourcetræk og administrativt arbejde til forlængelser - og uheldige situationer, hvor autorisationer ikke ved udløb, men først på et senere tidspunkt forlænges som følge af evt. lang sagsbehandlingstid på grund af ressourcepres hos myndigheden – hvilket ses at have været et problem, både i forhold til forlængelse af tilladelser til mineralaktiviteter såvel som udnyttelse af vand og is.

Områdebegrænsning

I forhold til begrænsning af autorisationen til nærmere bestemte områder i Grønland har vi noteret i lovbemærkningerne, at sådan begrænsning primært relaterer sig til natur og vildt i det område, som man agter at drive turistaktiviteter i:

”Det kan f.eks. indgå i vurderingen, at den pågældende turistvirksomhed angår aktiviteter, der potentielt kan være skadeligt at udøve i et bestemt område i Grønland af hensyn til f.eks. de vilde dyr, der måtte leve i det pågældende område.

Det vil endvidere f.eks. kunne være vilkår om, at en given aktivitet skal overholde særlige krav til udstyr, bemanning m.v. Herved sikres, at turistvirksomheden udøves på en måde, der tager hensyn til sikkerhed for deltagerne samt til den grønlandske natur m.v.

Der vil yderligere f.eks. kunne fastsættes vilkår forbundet med sightseeing, der indebærer opsøgn af vilde dyr, herunder isbjørne og hvaler.”

Vi formoder, at evt. områdebegrænsning også kan fastsættes af hensyn til a) kravene til indholdet af sikkerhedsplaner og ansvarsforsikring/sikkerhedsstillelse i forhold til stedet for turistaktørens aktiviteter, samt b) lukning af områder for aktiviteter ved zoneinddelingen, jf. lovforslagets § 17. Vi formoder derimod ikke, at der herved kan ske regulering af, *hvem* der gives autorisation for et givent område, hvilket jo tillige ville fordrer fastsættelse af tildelingskriterier m.v. for at sikre klare rammebetingelser og ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn. Vi foreslår derfor præcisering ved indsættelse af henvisninger i § 3 stk. 3 til § 10 om sikkerhedsplaner og § 17 om zoneinddelinger.

§ 4 - Dispensationsadgang

Under henvisning til vores bemærkninger til § 3 foreslår vi, at der er i § 3 indsættes udtrykkelig undtagelsesbestemmelse, så visse typer af turistaktiviteter (såsom kaffemik, trommedans, maskedans o.l.), hvor sikkerhedsplaner og forsikringer forekommer irrelevante, helt undtages fra autorisationskravet. Dermed indskrænkes brugen af dispensationsadgangen til særlige tilfælde, såsom opfyldelse af bopælskravet ved studier uden for Grønland o.l., og der undgås overregulering og spares ressourcer til sagsbehandling.

§ 5 Deling af oplysninger

I forhold til lovforslagets § 5, stk. 2 foreslås en præcisering af, at deling af oplysninger kan ske til statistiske formål.

§ 9 - Ejerskabskrav

Ved indførelse af autorisationskravet indføres der i § 9 bl.a. ejerskabskrav til autorisationshavere i A/S- og ApS-selskabsform, hvorefter

- 2/3 af selskabets kapital ejes direkte eller indirekte af enkeltpersoner, som har folkeregisteradresse i Grønland og er fuldt skattepligtige til Grønland, og
- disse enkeltpersoner skal eje mere end halvdelen af stemmerettighederne i selskabet.

Disse ejerskabskrav udgør generelt en vidtgående indskrænkning i, hvordan der fremover kan skaffes kapital til turistvirksomhed. Det er endvidere konkret et meget indgribende tiltag af ekspropriationslignende karakter over for de eksisterende turistaktører, som i dag ikke opfylder disse betingelser.

Uanset at ejerskabskravene umiddelbart juridisk og formelt fremstår som en fordel for de lokale aktørers turistvirksomhed, er virkningerne i realiteten meget negative og begrænsende for dem, jf. følgende:

Generelle konsekvenser af ejerskabskravene

Vi står meget bekymrede for den generelle effekt af ejerskabskravene, som må forventes at være yderst skadelige for turismeudviklingen på både kort og lang sigt, men også for hele det grønlandske samfund, da ejerskabskravene må forventes at ramme både investeringslyst/villighed, kapitalfremskaffelse og finansieringsmuligheder.

Vi står uforstående over for, at der i lovbemærkningerne i forhold til "*Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet*" fremgår, at "*det vurderes, at forslaget vil have langsigtede positive økonomiske konsekvenser for erhvervslivet i forhold til turismevirksomhed i Grønland. Dette bl.a. i form af en øget omsætning inden for turismeerhvervet i Grønland.*"

Ejerskabskravene vil som udgangspunkt udgøre en vidtgående indskrænkning for turistaktørernes fremskaffelse af kapital, da det afskærer udenlandske investorer i at etablere sig i Grønland uden grønlandsk deltagelse. Og hvis man laver

ejerskabskonstruktioner med lokale medejere, så pålægges de lokale ejere jo rent faktisk den største byrde i forhold til at indskyde kapital, da 2/3 dele af kapitalen skal komme fra lokale personer. De påtager sig dermed også den største risiko ved investeringerne. Det har næppe været intentionen, men det er imidlertid konsekvensen af reglerne. Samtidig kan man ikke forvente, at udenlandske investorer vil investere store summer i projekter, som de på grund af stemmebegrænsninger ikke kan have kontrol over. Det vil særligt ramme store investeringer, som set i forhold til de nye lufthavne må anses for nødvendige.

Adgang til lånefinansiering vil tilsvarende blive begrænset, da man alt andet lige kan præsentere et mindre belåningsgrundlag.

Kan man ikke tiltrække den nødvendige finansiering til udvikling af turismeområdet, vil man heller ikke tiltrække den ekspertise, som er væsentlig for udviklingen – ikke mindst for, at også lokale kan få muligheden for at opbygge kompetencer og uddannelsesmuligheder på området. Begrænsning af investeringer i turismeaktiviteter må forventes at ramme hele værdikæden omkring turistindustrien med negativ afsmittende effekt på hotelinvesteringer, men også et mindre forretningsgrundlag for følgeindustrien.

Konkret indgribende virkning for eksisterende virksomheder

For eksisterende turistaktører, hvor det reelle ejerskab ligger uden for Grønland – herunder også virksomheder, som i dag er fuldt skattepligtige til Grønland, både for så vidt angår selskabsskat og udbyttebeskatning – er der med de nye ejerskabskrav tale om et vidtgående byrdefuldt indgreb. Dette indgreb har stor intensitet, da de relevante aktører står over for enten at skulle (delvist) sælge eller afvikle en del af deres igangværende virksomhed.

Det kan for den enkelte efter en konkret vurdering udgøre et ekspropriativt indgreb i Grundlovens § 73' forstand for eksisterende aktører. Indgreb i ejendomsret, der har karakter af ekspropriation kan kun ske ifølge lov, hvor almentillet kræver det, og kun mod fuldstændig erstatning. Der er tale om en helhedsvurdering i forhold til de foreslåede reglers konkrete indvirkninger, der må vurderes for hver aktør, men omstændighederne taler som udgangspunkt for, at det kan være tilfældet.

Vi står derfor over for virksomheder, som vil blive ramt hårdt af de nye ejerskabskrav, uden at indførelse af ejerkravene i realiteten vil kunne bidrage til den ønskede virkning for udviklingen i turismesektoren.

Sikring af Grønlands beskatningsret

Hvis det primære formål med ejerskabskravet er at sikre beskatningsret til Grønland, kan det sikres på andre måder end ved ejerskabskravene, som er unødvendige for det. Der er i forvejen stillet krav om, at et selskab skal have hjemsted i Grønland. I stedet for at stille krav om 2/3' ejerskab og flertallet af stemmerettighederne hos lokale kan samme resultat opnås ved at sætte krav om, at ledelsen skal have sæde i Grønland (på linje med den nye bestemmelse i minelovens § 45, stk. 2, som trådte i kraft 1/1 2024).

Dermed undgås også de indgribende ekspropriative virkninger for aktørerne, og større adgang til kapitalrejsning kan sikres til de store investeringer.

§ 20 Ikrafttrædelse og overgangsregler

Såfremt indførelse af ejerskabs- og stemmekravene i § 9, stk. 1 nr. 2), 3) og 5) fastholdes, jf. § 9 bemærkningerne ovenfor, skal vi opfordre til, at der indsættes meget længere overgangsregler for eksisterende aktører.

Vi har på dialogmødet noteret, at Naalakkersuisut vil forlænge overgangsperioden for opfyldelse heraf, så disse krav finder anvendelse fra 1. januar 2027. Vi finder imidlertid på det foreliggende grundlag, at der muligvis kan være tale om ekspropriation i det enkelte tilfælde, i hvilken forbindelse der også må vurderes intensiteten af indgrebet – hvor tidshorisonten kan have betydning

Der bør i givet fald som minimum være tale om en overgangsperiode med en frist på mindst 5-10 år til at opfylde kravene.

* * *

Vi står gerne til rådighed for diskussion og uddybning.

Med venlig hilsen

Peter Schriver

Helen Kibsgaard