

Til Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer,
Justitsområdet og Ligestilling

Compliance
Postboks 1033
3900 Nuuk
Tlf.: 70 1234
Fax 34 7705
banken@banken.gl
www.banken.gl

5. juni 2024
Torsteen Overgaard

Høringssvar vedrørende to lovforslag om turistvirksomhed

GrønlandsBANKEN har modtaget Inatsisartutlov om koncession til turistvirksomhed i udvalgte områder (turismekoncessionsloven) og Inatsisartutlov om turistvirksomhed, om zoneinddeling m.v. for erhvervmæssig virksomhed og begrænsning i adgang til visse områder (turismeloven). Banken vil afgive høringssvar til de to forslag under et.

Naalakkersuisut har efterfølgende afholdt et godt orienteringsmøde om turismelovsforslaget den 27. maj. Det blev på mødet oplyst, at flere af bestemmelserne i turismeloven f.eks. vedrørende skærpet ansvar (§ 11), og tilsyn uden retskendelse (§ 15, stk. 2), vil udgå i det endelige forslag. Under mødet blev der fremført flere præciseringer, eksempelvis at ren hoteldrift er undtaget, og forslaget gælder heller ikke overnatninger, cafevirksomhed m.v.

Det er dermed turismevirksomhed med udbud af oplevelser, der er centrum for loven. GrønlandsBANKEN vil foreslå en gennemskrivning af lovforslagene, hvor særligt bemærkningerne bliver udvidet, i lyset af disse præciseringer.

Lovforslagene kan blive set som et udtryk for, at Naalakkersuisut har meget store forventninger til den fremtidige udvikling af turismesektoren i Grønland. GrønlandsBANKEN støtter bestræbelserne på at udbygge turismesektoren ligesom banken ser det som en vigtig målsætning for Grønlands erhvervspolitik. Udviklingen af turismesektoren kan hjælpe med at diversificere erhvervslivet og derved gøre Grønlands økonomi mere robust.

Det er GrønlandsBANKENS holdning, og også bankens formodning, at målet for turismeudvikling generelt i Grønland bl.a. er,

- at opnå en betydelig vækst i turismeøkonomien,
- at sprede aktivitet til flere områder i Grønland,
- at sikre lokal værdiskabelse og
- dermed sprede værdiskabelsen til en større del af samfundet.

Ovenstående vil medvirke til at udvikle samfundet og sikre den bedst mulige folkelige forståelse og opbakning bag turismeudviklingen. Væsentligheden af at ovenstående lykkes er betydelig i lyset af, at der er foretaget meget betydelige investeringer i lufthavnsinfrastruktur med en betydelig forøgelse af Grønlands gæld. Investeringen skal dermed forrentes og det skal ske med øget økonomisk aktivitet, hvor en betydelig vækst i turismen må være en afgørende faktor i at dette lykkes.

Hvis ikke der sker en betydelig vækst i turismen vil risikoen være, at lufthavnsinvesteringerne skal betales af den nuværende økonomiske aktivitet, til ulempe for alle i samfundet. Økonomisk vækst i turismen er dermed afgørende vigtig.

Det er dermed også væsentligt at rammerne for udviklingen af turismeerhvervet sikrer, at der kan ske investeringer i hele værdikæden og i nye geografiske områder. Et tema, som GrønlandsBANKEN og Grønlands Erhverv i øvrigt gennem 2023 og 2024 har forsøgt at fremme ved en lang række af erhvervsudviklingsevents i en række af kystbyerne.

Det er bankens vurdering at denne nødvendige vækst ikke i tilstrækkeligt omfang kan ske uden tilførsel af kapital og know-how fra udenlandske investeringer og aktører i samspil med lokale aktører.

Lovforslaget deler et stykke af vejen ovenstående mål, men GrønlandsBANKEN finder ikke instrumenterne, til at nå dem, tilstrækkelige effektive. Dertil mener banken, at lovforslagene risikerer at sætte spørgsmål ved Grønland, som investeringsland.

Ejerskabsforhold

Med de fremsendte forslag bliver der indført restriktioner på ejerskabet af allerede etablerede turismeselskaber i Grønland. I dag kan en udenlandsk ejer lovligt eje 100 % af et grønlandsk selskab medens ejerandelen fremadrettet maksimalt kan være 33 %.

GrønlandsBANKEN finder, at lovgivning med tilbagevirkende kraft skaber generel usikkerhed om Grønland som investeringsland. Det er en grundlæggende forventning til et samfund, at det er muligt at indrette sig i tillid til gældende lovgivning uden at frygte for væsentlig skade på sin velfærd ved fremtidige lovændringer.

Naalakkersuisut synes at mene, at den væsentligste grønlandske forankring består i ejerskab. I den sammenhæng er det værd at bemærke, at det ikke er et krav, som banken har set i ex. Islandsk eller Færøsk lovgivning, hvor man i øvrigt også har søgt at fremme turismeudvikling i en årrække.

En grønlandsk forankring kunne også bestå i krav om ansættelse af lokal grønlandsk arbejdskraft eller krav om dokumenteret uddannelse og kompetenceløft af lokal grønlandsk arbejdskraft. Sådanne krav kunne indskrives i vilkårene for koncessioner og autorisationer.

Koncessioner og tilladelser

Det generelle indtryk af lovforslagene er, at der er valgt en 'one size fit all' model, hvor alle turismeaktiviteter synes at skulle passe ind i de fremsendte lovforslag. Lovgivningen anvender udtryk som "til visse områder" og "i udvalgte områder", hvilket indikerer en geografisk afgrænsning.

Lovforslagene giver ikke noget klart billede af, hvordan den geografiske afgrænsning vil blive grebet an. Det giver god mening at uddele koncessioner til trofæjagt sådan, at der bliver taget højde for jagttryk og grønlandske fangeres legitime behov. Alligevel efterlader lovforslaget indtrykket af, at der skal søges om tilladelse og koncessioner til al turismepræget aktivitet.

En del af turismeaktiviteterne i dag handler om sejlture eventuelt med fiskeri. Der kan også forestilles hvalsafari eller vandreture mv. I disse situationer synes det at være en tilstrækkelig begrænsning, at stille krav om et tilstrækkeligt stort fartøj og sikkerhedsforanstaltninger m.v. Koncessioner virker overdrevet i sådanne situationer. Ved særlige oplevelsesture f.eks. efter isbjørne, kan der formentlig være behov for andre tiltag. Det samme gælder, hvor der bliver anlagt "permanente" teltlejre i fjordene. Lovforslagene efterlader et indtryk af, at allerede eksisterende turismeprodukter vil blive udsat for en overregulering.

GrønlandsBANKEN finder at lovforslagene, som et minimum må forhøje bagatelgrænsen for indtjening fra turismeaktiviteter fra 5.000 kr. til minimum 50.000 kr. Der er et potentiale i, at flere lokale får mod på at tilbyde turismerelaterede aktiviteter. Imidlertid er der ingen, der vil gå fra deres hovederhverv, f.eks. fangst, til arrangør af hundeslædeture med det samme.

Det kunne være en bedre løsning, at lovforslagene indarbejder en generel proportionalitetsbetragtning, der friholder enkeltmandsvirksomheder eller hvor turismeaktiviteter, der ikke er udtryk for, personens eller virksomhedens, helårsbeskæftigelse bliver undtaget. Her kan de administrative krav bestå i en mere enkel procedure f.eks. tilmelding til register, men uden autorisationsdelen, eksempelvis som det er tilfældet med det nuværende jagtlicenssystem.

Bopælskrav

Lovforslagene definerer en turistaktør som "en fysisk eller juridisk person, som har fået udstedt en autorisation". Dette forstår banken sådan, at det er muligt at drive turismeaktiviteter som enkeltmandsvirksomhed. Autorisation til udøvelse af turismeaktiviteter kræver jf. § 8 i lov om turistvirksomhed, om zoneinddeling: "at personen har folkeregisteradresse i Grønland, er fuldt skattepligtig til Grønland og har fuld rådighed over sin formue".

Kravene til personen, såfremt der skal søges om koncession jf. 19 i lov om koncession til turistvirksomhed, er: at personen derudover har haft folkeregisteradresse i Grønland i en samlet periode,

der mindst omfatter de forudgående 5 år. Bemærkningerne hjælper ikke på forståelsen af dette. En naturlig ordlydsfortolkning synes at være, at personen skal have haft bopæl de seneste fem år forud for ansøgningen. Dette vil være et ødelæggende krav for grønlandere, der har været på uddannelse i udlandet, eller haft ansættelse i udlandet, og gerne vil vende tilbage til Grønland.

Selvstyret har en række lignende krav vedrørende tilknytning til Grønland i andre love herunder fiskerilovgivningen. Banken mener, at kravet om et 5 års folkeregisterkrav skal udgå, sådan at de to lovforslag har identiske krav, eller blive omarbejdet til et krav om et grønlandsk tilknytningskrav ud fra en samlet vurdering. Mange grønlandere tager til udlandet for at opbygge international erfaring, få en uddannelse, eller af forskellig andre grunde være i udlandet. Det skal være muligt i sådanne situationer at få en koncession. Det samme kan siges om muligheden for at få autorisationer. Bopælskravet bør ses ud fra en samlet vurdering af flere relevante tilknytningsforhold. Dette skal fremgå af lovgivningsteksten og bemærkningerne.

Udvikling af turismesektoren

Med lovforslaget bliver der nu indført et krav om, at 2/3 af aktiekapitalen mv. skal være ejet af personer, der opfylder de ovenfor stillede tilknytningskrav. Det virker uheldigt at fremsætte lovforslag, der vil plante tvivl om rammevilkårene for investeringerne i grønlandsk turisme. Allerede i dag er der professionelle udenlandske aktører, der har foretaget omfattende investeringer. Der er tale om investeringer som kun få, bosiddende grønlandske aktører, ville kunne have løftet finansieringsmæssigt.

Det er bankens vurdering, at de udenlandske investeringer ikke ville have været foretaget, hvis det fremsendte lovforslag havde været gældende. Endvidere forholder lovforslaget sig ikke til, hvad der skal ske med de udenlandske turistaktørers andel i turistvirksomheder, der allerede er etableret i Grønland.

Det er svært at se, hvorfor Grønland skal afskære sig fra risikovillig kapital fra udlandet ved at stille krav om, at investoren ikke kan eje mere en 1/3 del af den investering investoren har bidraget med 100 % af kapitalen til.

Samtidig må det være et mål, at der foretages turismeinvesteringer i nye områder og mindre byer i Grønland, hvor der i dag ikke er nævneværdig turismeaktivitet. Det vil næppe være realistisk, at se lokale aktører starte op helt fra bunden uden et væsentligt samarbejde med en eksisterende aktør fra et andet område. Netop her vil større aktører (både lokalt og udenlandsk ejede) være vigtige da de med deres økonomiske styrke kan udvide turismen til ex. nabobyer på baggrund af deres eksisterende styrkeposition. En begrænsning på udenlandsk ejerskab, som det foreslåede vil dermed kunne være en hindring for udvikling af turisme i nye områder i stedet for at fremme udviklingen.

Grønlandsk ejerskab er ikke det samme som flere lokalt ansatte

Generelt mener banken, at lovforslaget detailregulerer turismeerhvervet alt for hårdt allerede før der er udviklet et turismeerhverv i det niveau, der er tilkendegivet i forskellige strategiplæg og overvejelser fremlagt af Selvstyret.

Her vil GrønlandsBANKEN fremhæve "Overgangsstrategi på turismeområdet 2023-2024", der blandt andet har en anbefaling om at ville "sikre lokalt ejerskab og involvering".

Det virker som om, at lovforslaget fortolker "lokalt ejerskab" som noget der kan blive opnået ved ejerskabet af aktie og anparter, hvor der formentlig oprindeligt i stedet var tænkt på, at lokale har et positivt ønske om mere turisme og ønsker at involvere sig i udviklingen af turismeaktiviteterne, der hvor de bor.

Strategipapiret oplister også fire must wins heriblandt at "Fremme gunstige rammebetingelser". GrønlandsBANKEN mener ikke, at lovforslaget fremmer gunstige rammebetingelser, da lovforslaget kan mindske lysten til at investere i turismeudviklingen i Grønland samtidig med, at der ikke er tilstrækkelig risikovillig kapital indenfor Grønland til at realisere potentialet i turismeerhvervet.

GrønlandsBANKEN er enig i, at turismeerhvervet i Grønland, på sigt skal have et hovedelement af beskæftigelse af lokale grønlændere. Der er intet i den fremsatte lovgivning der hindrer, at et grønlandsk ejet selskab udelukkende ansætter tilkaldt arbejdskraft. Dermed er der ikke tilført Grønland nogen viden, kompetenceløft eller arbejdspladser.

Formelle krav om ejerskab skaber ikke den nødvendige kompetenceløft af grønlandsk arbejdskraft. Kompetenceløft vil kræve en længerevarende indsats, hvor Selvstyret vil nå længere ved eksempelvis at styrke samarbejdet mellem turismeaktørerne og uddannelsesinstitutioner om at fastlægge uddannelsesforløb og andre tiltag, der gør det muligt for lokal arbejdskraft at varetage forskellige turismerelaterede funktioner.

Generelle bemærkninger til enkelte bestemmelser

I § 21 i turismekoncessionsloven er der i bemærkningerne henvist til en række nuværende satsers rettighedshaver skal betale. Der nævnes blandt andet at der skal betales 130 kr. per person (turist) per overnatning. Selvom bemærkningerne læses som et eksempel vil banken gerne have afklaret om der er tanker om at indføre en generel afgift på 130 kr. per person per døgn. Eksempelvis har Færøerne, banken bekendt, indført en afgift på 20 kr. pr. overnatning.

Som det fremgår i dette høringssvar mener banken, at autorisationer og koncessioner kan blive tildelt på vilkår om dokumenteret samarbejde med uddannelsesinstitutioner, reel beskæftigelse af bosiddende grønlændere og dokumenteret minimumskøb af lokale leverandører.

Det er kun § 17 i turismekoncessionsloven, der rummer bestemmelser(hjemmel) i den retning. Vil Naalakkersuisut arbejde videre i dette spor vil der med fordel kunne indskrives yderligere hjemmel til dette i turismeloven.

Konklusion

Efter GrønlandsBANKENs vurdering er det ikke hensigtsmæssig, at ville regulere alle typer turismeaktiviteter med samme lovregler. Der må kunne differentieres mellem de forskellige aktiviteter og der bør blive iagttaget et proportionalitetsprincip.

Lovforslaget vil forventeligt mindske investeringslysten og tilførelsen af kapital og knowhow til Grønland fordi rammebetingelserne bliver ændret i forhold til de eksisterende.

Der er tidligere udarbejdet en turismestrategi for 2024-2025. Banken mener ikke lovforslaget løfter strategiens målsætning. I stedet bliver der fokuseret på simplificerede ejerskabs- og tilknytningskrav, der ikke vil tilsikre et kompetence- og beskæftigelsesløft af lokal arbejdskraft.

Det er oplyst på orienteringsmødet, at der vil blive indarbejdet en overgangsordning, der betyder ejerandele skal være solgt inden 1. januar 2026. GrønlandsBANKEN finder det hensigtsmæssigt at der lovgives i forhold til fremtidige aktører og ikke nuværende.

Inussiarnersumik inuulluarit / Med venlig hilsen
GrønlandsBANKEN



Martin Kviesgaard
Bankdirektør



Torsteen Overgaard
Complianceansvarlig