

Departementet for Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og
Ligestilling.
P.O. Box 1601
GL-3900 Nuuk

Høringssvar til supplerende høring af Inatsisartutlov om turistvirksomhed, om zoneinddeling m.v. for erhvervsmæssig virksomhed og begrænsning i adgang til visse områder

Til rette vedkommende,

16. juli 2024

Vi vil indledningsvis takke for fremsendelse af forslag til lov om turistvirksomhed i
høring.

Vi vil også takke for dialogmøde d. 10. juli med Naalakkersuisoq Naaja H.
Nathanielsen og departementet om overvejelserne omkring de nye reguleringer.
Baseret på dialogen vil dette høringssvar primært fokusere på de udfordringer vi ser
ved de foreslåede krav om licens til turismeaktiviteter.

AECO støtter intentionen om at skabe størst mulig lokal værdi fra turismen og at
udviklingen af turismen baseres på ønsker og styring fra destinationerne selv,
således at turisme udvikles i samklang med det samfund den foregår i, men har
nedenstående kommentarer til det fremlagte lovforslag.

Generelle præciseringer

I lovforslagets §3, stk. 6 er der foreslået en undtagelse fra licenskravet for
operatører, der transporterer turister til, fra og i Grønland, **uden at der i forbindelse
hermed udføres turistvirksomhed.**

Undtagelsen er forklaret i bemærkningerne, hvoraf det fremgår at ” **Det drejer sig
om alt transport med turister, hvor det direkte formål ikke er at udbyde en
turistaktivitet. Det drejer sig bl.a. om krydstogtskibe og andre skibe, der
sejler personer til eller fra Grønland.**” (Vores fremhævelse).

Intentionen med formuleringen er som vi forstår den, at krydstogtsaktivitet ikke er
omfattet af krav om licens, men da ekspeditions-krydstogt netop kendetegnes ved en
kombination af sejlads, lokale aktiviteter og aktiviteter med eget udstyr, har denne
formulering skabt stor usikkerhed blandt vores medlemmer i forhold til, hvad dette
konkret omfatter.

Det gælder særligt for ekspeditions krydstogt, at der ikke er behov for lokal havneinfrastruktur for at kunne besøge mindre tilgængelige steder, hvilket medfører at netop denne form for turisme skaber det primære grundlag for at sprede turisme i Grønland til bosteder, hvor det ellers ikke vil være praktisk muligt at skabe andet turismegrundlag med den nuværende trafikstruktur.

Anbefaling

Ilandsætning af passagerer med brug af skibets eget udstyr fra skib til land (ship to shore) er en integreret del af personbefordringen og ikke en turistaktivitet. Vi vil dog anbefale, at det direkte nævnes i bemærkningerne at ilandsætning er omfattet af undtagelsen i §3, stk. 6, for at undgå nogen form for usikkerhed og sikre at dette er helt klart.

Vi vil ligeledes påpege, at der i bemærkningerne bør refereres til at undtagelsen gælder for krydstogtsoperatører, da det er disse der er de juridiske transportører, ikke skibet.

Kommentarer til krav om licens til turistvirksomhed

Scenarier som følge af licenskrav

Det foreslåede licenskrav kan blive problematisk at indføre for hele Grønland, da forskelle i demografien og geografien betyder at store områder dermed vil blive utilgængelige for turisttrafik og at særligt små og i forvejen økonomisk sårbare lokalsamfund vil risikere at miste grundlaget for at kunne indhente supplerende indtægter fra turisme og på sigt etablere grundlag for lokale turismeerhverv.

Det er en udfordring for enhver turistaktør, der skal operere i et større geografisk område i Grønland at sikre lønsomhed. Det er en kapitalkrævende branche at operere i med isforstærkede skibe og særligt udstyr. Disse forhold betyder at det er vigtigt at skabe sikkerhed for at operationerne kan gennemføres og være attraktive for gæsterne.

Netop muligheden for at modtage skibsbaseret turisttrafik er for mange små steder i Grønland den eneste mulighed for at modtage turister. At der på et mindre bosted anløber få skibe i løbet af en sæson, er dog på mange steder ikke tilstrækkeligt grundlag for etablering af et organiseret turisterhverv eller større investeringer i udstyr indenfor en overskuelig fremtid.

Spredningen af turismen i hele Grønland gennem skibsbaseret turisttrafik er derfor betinget af, at der er aktivitetsmuligheder for gæsterne – også i områder hvor der ikke findes infrastruktur. Muligheden for turismeaktiviteter i hele Grønland reducerer risikoen for koncentration af turisme på få destinationer med deraf følgende belastning af lokal kapacitet og giver samtidig mulighed for supplerende indtægter til økonomisk sårbare lokalsamfund, indtægter fra servicering af skibene (eks.

bunkering, proviant, passagerudskiftning m.v.) og øgede indtægter til det offentlige gennem afgifter og gebyrer.

Vi har i det følgende forsøgt at beskrive scenarier for den skibsbaserede turisttraffik ved de foreslåede reguleringer og vores anbefalinger til overvejelser der kan sikre en fortsat spredning af turismen i hele Grønland og som tager højde for forskelligheden i Grønland.

Scenarie 1 – Turisttrafik til destinationer med etableret turisterhverv og infrastruktur

Disse destinationer omfatter typisk større og mindre byer og nogle bygder med gode trafikale forhold og et etableret turisterhverv med en eller flere lokale operatører, der vil kunne opfylde licenskravene som defineret i forslaget §§ 8-11.

Omfanget af indtægter fra den skibsbaserede turisttraffik vil afhænge af de lokale licenshavende operatørers evne til at kunne imødekomme aktivitetsbehovet med periodevis stor volumen sideløbende med den øvrige lokale aktivitet.

Der er en risiko for, at de lokale licenshavere ikke kan tilbyde væsentlige nøgleaktiviteter i den nødvendige kvalitet og sikkerhed for de skibsbaserede turister. Dette vil skabe risiko for at enkelt-destinationer ikke længere vil være attraktive og fravælges af krydstogtsoperatører. Hvis dette sker på nøgledestinationer, kan der være risiko for at nogle krydstogtsoperatører helt fravælger Grønland.

Et fravalg af en destination betyder ikke bare tab for lokale turistoperatører, men også mistede indtægter i lokale butikker, for lokale taxa og busselskaber, i serviceydelser og indkøb til skibet og offentlige afgifter og gebyrer.

Anbefaling

Disse destinationer har de bedste forudsætninger for at etablere bæredygtige lokale turistvirksomheder og sandsynligheden for at der allerede eksisterer eller over tid udvikles en turismeinfrastruktur der kan servicere den skibsbaserede turisme er stor. For at reducere pres på lokal kapacitet og sikre at destinationen opleves attraktivt af turisterne, kan det overvejes om skibsbaserede turistoperatører i en overgangsperiode fortsat kan anvende eget udstyr til aktiviteter der ikke udbydes på destinationen og som dermed kan tilbydes sideløbende med lokale produkter.

Scenarie 2 – Turisttrafik til destinationer uden etableret turisterhverv og begrænset infrastruktur

Disse destinationer er mindre byer og bosættelser i Grønland, der har begrænsede rutetrafikforbindelser og som enten ikke eller i meget begrænset omfang modtager landbaserede turister. Det er destinationer med begrænsede eller ingen

havneforhold og uden etablerede turistvirksomheder. Turismeaktiviteter gennemføres typisk som bibeskæftigelse og med mellemrum over en sæson.

Flere af disse destinationer har gennem flere år modtaget skibsbaseret turisme og har i tæt samarbejde med krydstogtsoperatørerne udviklet programmer der giver supplerende indtægter til lokalsamfundet. Der er ønske om at udvikle turismen og tjene supplerende indtægter fra turisme, men ikke nødvendigvis interesse eller grundlag for at etablere egentlige turistvirksomheder.

Det er vanskeligt at se hvorledes der skulle opstå grundlag for etablering af et bæredygtigt turisterhverv indenfor den foreslåede overgangsperiode frem til 1. januar 2027.

Risikoen for disse destinationer er, at der fra 1. januar muligvis ikke vil kunne udbydes turismeaktiviteter. Den foreslåede bagatelgrænse for licenskrav på DKK 50.000 i årlig indtægt, jf. §3, stk. 8 er mindre end mange sådanne destinationer i dag tjener på turisme, men langt under hvad der må formodes at være mindste grænse for at etablere sig som turistoperatør. Imod intentionen med loven vil dette kunne betyde, at grundlaget for udvikling af et bæredygtigt turismegrundlag på disse destinationer vil blive forringet.

En yderligere risiko ved dette kan være en koncentrering af turismen på de destinationer, der kan tilbyde attraktive aktiviteter og med det et større pres på destinationer, der i forvejen har kapacitetsudfordringer.

Anbefaling

Det kan overvejes at hæve bagatelgrænsen for licenskrav til et beløb, der er tættere på et realistisk beløb der kan give grundlag for etablering af en lokal turismevirksomhed. Det forekommer at det foreslåede beløb på årlig indtægt på DKK 50.000, jf. §3, stk. 8, er lavt set i forhold til den indtægt der må formodes at være nødvendig før en lokal person, etablerer en turistvirksomhed.

Vi anbefaler, at der formuleres en fleksibilitet i licenskravet, der under visse omstændigheder giver mulighed for at skibsbaserede operatører kan anvende eget udstyr til skibsnære aktiviteter der ikke udbydes på destinationen og som dermed kan tilbydes sideløbende med lokale produkter

Scenarie 3 – Turisttrafik til øde områder udenfor beboelse og uden infrastruktur

Dette gælder steder og områder, hvor der ikke findes infrastruktur der kan understøtte turismeaktiviteter og hvor det er usandsynligt at der er eller vil komme licenshavere. Eksempler kan være Nationalparken i Nordøstgrønland, store dele af kysten i Østgrønland, samt fjorde og kyststrækninger i Vestgrønland.

Sejlads og aktiviteter i disse områder er vigtige for at skabe sammenhængende attraktive programmer, der spreder turismen og skaber mulighed for supplerende indtægter i mindre byer og bygder med begrænsede andre muligheder for turisme.

Anbefaling

Der formuleres en undtagelse for licenskrav i visse områder i Grønland, f.eks. defineret ved en minimumafstand fra beboede steder.

Der gives mulighed for at udføre skibsnære aktiviteter i disse områder.

Øvrig regulering af aktiviteter i disse områder vil ske gennem zoner og anden relevant lovgivning.

Scenarie 4 – klimafaktorer

Vejr og is forhold i Grønland kan ændres fra sæson til sæson, og fra dag til dag. Dette gælder potentielt for alle destinationer og alle aktiviteter.

For skibsbaseret turisme vil dette typisk medføre ændring af sejlplan, aflysninger og/eller alternative løsninger.

Licenskravet vil forhøje risikoen ved at planlægge togter, da der med ændring af planer ikke altid vil kunne tilbydes turisterne alternative aktiviteter, fordi der ikke findes licenshavere der kan tilbyde disse.

Anbefaling

Der formuleres en fleksibilitet i licenskravet, der under visse omstændigheder giver mulighed for at skibsbaserede operatører kan anvende eget udstyr til skibsnære aktiviteter, der ikke udbydes på destinationen og som dermed kan tilbydes sideløbende med lokale produkter

Kommentarer til zoneinddeling

Vi vil opfordre til forsigtighed i forhold til ensidigt at fokusere på krydstogt i reglerne for adgang til zoner. Vi mener, at der ved formulering af krav til adgang i zoner, bør tages udgangspunkt i hvad der er målet for zonen og derefter se bredt på, hvilke tiltag der kan understøtte at nå det, fremfor at forbyde eller begrænse en bestemt aktivitet. Eksempelvis bør begrænsninger omfatte al færdsel der påvirker det man ønsker at beskytte og ikke kun gælde for nogen brancher og ikke andre.

Beslutninger om at begrænse særlige typer aktivitet i bestemte områder, bør ligeledes baseres på grundig udredning af hvilke tiltag der reelt understøtter at formålet nås, baseret på undersøgelser og data.

Vi tilslutter os princippet om proportionalitet mellem mål og middel. Fra AECO indgår vi meget gerne i dette arbejde og ser frem til at kunne bidrage med perspektiver og input på vegne af ekspeditions krydstogterhvervet.

Anbefaling

Det fremgår ikke af hverken lovforslagets §15 eller bemærkningerne hertil, hvorledes processen for implementering af zoner skal foregå.

Vi vil anbefale, at der sikres en proces, hvor alle berørte interessenter gives tid og mulighed til at kommentere, komme med alternative forslag eller med indvendinger mod forslag om specifikke restriktioner i et bestemt område. Ofte findes de bedste løsninger i samarbejder og dialog mellem myndigheder og brugerne. AECO har 20 års erfaring med operationer i Arktis. Observationer og erfaringer fra vores medlemmer samt forskning fra andre områder i Arktis vil i mange tilfælde kunne informere løsningsmodeller for beskyttelse af dyrearter og natur.

Vi vil ligeledes anbefale, at det formuleres hvilke kriterier der skal lægges til grund for en zonerings jf. §15. Herunder at der udarbejdes klare retningslinjer for kommunerne til brug for udarbejdelse af forslag om zonerings, så det sikres at der er en sammenhæng i de hensyn zonerne skal varetage og at der så vidt muligt anvendes samme typer af tiltag uafhængigt af hvilken kommune en zone findes i, således at det undgås at zonekravene adskiller sig voldsomt fra hinanden og dermed gør det ulige kompliceret at operere.

Ændring af adgang til et område eller indførelse af særlige restriktioner på aktiviteter kan få store konsekvenser for operatørerne, særlig hvis de indføres med kort varsel, så der ikke gives tid til at forberede sig på ændrede rammebetingelser. Indenfor krydstogterhvervet starter salget af togter typisk 2 år før gennemførelse.

Vi vil derfor anbefale, at det vurderes, at implementering af nye zoner og ændring af regler for adgang sker med en rimelig implementeringsperiode eller overgangsordning, så der skabes så meget forudsigelighed som muligt for erhvervet.

Kommentarer til konsekvensberegning

Vi er bekymrede for de mulige konsekvenser af de foreslåede licenskrav for særlig spredning af turismen og dermed indtægtsgrundlaget for de destinationer der kun har begrænsede muligheder for at udvikle turisme.

Det er vores anbefaling, at der laves en kortlægning af det nuværende grønlandske turisterhverv, der i 2023 bidrog med en bruttoværditilvækst på 1,24 milliarder kroner og 1100 arbejdspladser til den grønlandske samfundsøkonomi (jf. Rambølls undersøgelse af den økonomiske effekt af udenlandsk turisme i Grønland), hvoraf

ekspeditions krydstogt alene bidrog med 156 millioner i bruttoværditilvækst. På den baggrund bør der foretages en grundig vurdering af konsekvenserne for udbud af turismeaktiviteter, beskæftigelse i turismen samt indtægts- og beskatningsgrundlag ved indførelse af lovforslaget, så beslutning kan tages på et så informeret grundlag som muligt.

Kommentarer til implementering

Vi vil anbefale at der sikres gode overgangsordninger, der sikrer at nuværende lokale operatører får tilstrækkelig tid og mulighed for at omstille sig til de nye regler, så overgangen kan ske med så minimal negativ effekt på beskæftigelse og samfundsøkonomi som muligt.

Det er i den forbindelse positivt at se, at der i dette forslag lægges op til en overgangsperiode frem til 1. januar 2027 for virksomheder, der allerede er i drift. Vi skal dog gøre opmærksom på, at dette tilsyneladende ikke gælder for operatører, der er i gang med at planlægge kommende operationer i Grønland, men kun de der opererer nu.

Vi vil endelig gøre opmærksom på alle de gode tiltag, der ikke nødvendigvis fremgår af statistikker og regnskaber, men som betyder meget lokalt. Dette omfatter praktikpladser og uddannelse, relationer mellem turistoperatører og lokalsamfund, bidrag til forsyning og donationer, og ikke mindst sprogtræning. Det er vores klare opfattelse at den gode interaktion mellem forskellige kulturer er uvurderlig både for lokale og de der gæster Grønland. Det er vores håb, at det fortsat bliver muligt at vedligeholde og udvikle disse relationer og at rammebetingelserne for fremtidens turisme vil bidrage til at stimulere disse.

Vi står naturligvis til rådighed med yderligere uddybning eller oplysninger i forhold til ovenstående, hvis dette skulle være ønskeligt.

Med venlig hilsen

Anders la Cour Vahl
Deputy director

Hvad er AECO og ekspeditions krydstogt?

AECO repræsenterer arktiske ekspeditions krydstogtsoperatører og har som formål at sikre en ansvarlig og bæredygtig arktisk krydstogtsturisme der skaber værdi for AECO's geografiske område med høj prioritering af hensyn til miljø, natur, kulturminde og sikkerhed til søs og på land.

AECO har gennem 20 år udarbejdet et omfattende sæt standarder og værktøjer for at sikre bæredygtige operationer og har i dag ca. 60 obligatoriske retningslinjer for operationer, som AECOs

medlemmer er forpligtede til at følge. Disse inkluderer retningslinjer for operationer i naturen, sikkerhed og ikke retningslinjer for besøg i lokalsamfund (Community Specific Guidelines), der udarbejdes i samarbejde med det enkelte lokalsamfund.

Et ekspeditions krydstogt handler ikke blot om transport af passagerer, men er en kombination af anløb på beboede steder, naturlandinger og aktiviteter ud fra skibet og på land med højt fokus på sikkerhed, hensyn til miljøet og læring om destinationen. Ekspeditions krydstogtsturisme er en væsentlig bidragsyder til distribution af turisme i hele Grønland.