



2019-1

22. marts 2019

Nal. nr./j.nr.: 2016-819-0002

All. nr./notatnr.: 60880

Sull./sagsbeh.: FH

Emner:

Begrundelse, lighedsgrund-
sætningen, klagevejledning

Geografisk afgrænsning af omladningstilladelser skyldtes ikke usaglig forskelsbehandling. Afgrænsningen var ikke tilstrækkelig begrundet

En fiskerivirksomhed klagede til ombudsmanden over, at tre af virksomhedens datterselskaber i 2016 havde ansøgt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en såkaldt omladningstilladelse. På denne baggrund havde hvert selskab i løbet af foråret og sommeren 2016 modtaget flere omladningstilladelser.

Hver tilladelse var afgrænset til et geografisk område. Fiskerivirksomheden klagede over den geografiske afgrænsning af tre af disse omladningstilladelser, hvor afgrænsningen – modsat de øvrige tilladelser, som selskaberne havde modtaget – var angivet med koordinater. Fiskerivirksomheden anså dette for at være et udtryk for usaglig forskelsbehandling, idet virksomheden var bekendt med, at en konkurrerende fiskerivirksomhed havde modtaget en omladningstilladelse, der ikke var afgrænset på tilsvarende måde.

Herudover klagede fiskerivirksomheden bl.a. over, at disse tre omladningstilladelser ikke indeholdt en tilstrækkelig begrundelse, ligesom de ikke indeholdt en klagevejledning.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs geografiske afgrænsning af de tre

omladningstilladelser. Ombudsmanden havde heller ikke grund til at antage, at afgrænsningen skyldtes usaglig forskelsbehandling.

Ombudsmanden kunne endvidere ikke kritisere, at disse omladningstilladelser ikke var ledsaget af en klagevejledning.

Under sagens behandling ved ombudsmanden oplyste departementet, at departementets sagsbehandling ikke havde været i overensstemmelse med reglerne om begrundelse. Departementet ville sørge for at rette op på dette fremadrettet.

Ombudsmanden var enig med departementet i, at der var begået fejl. Det var således ombudsmandens opfattelse, at de ansøgende virksomheder ikke fik fuldt ud medhold, da Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug traf afgørelse i de tre sager. Omladningstilladelserne omfattede enten et væsentligt mindre eller et helt andet geografisk område, end der var blevet ansøgt om. Efter ombudsmandens opfattelse var det derfor meget beklageligt, at departementet ikke begrundede den geografiske afgrænsning af omladningstilladelserne.

Dermed opfyldte disse omladningstilladelser ikke den begrundelsespligt, der fulgte af § 22, jf. § 24 i sagsbehandlingsloven.

Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs manglende efterlevelse af reglerne om begrundelse kan have været medvirkende til, at fiskerivirksomheden fejlagtigt fik det indtryk, at departementet havde udsat virksomheden for usaglig forskelsbehandling.

(Udtalelse af 22. marts 2019, j.nr. 2016-819-0002)

Sagen omhandler omladningstilladelser til Forvaltningsområde Upernavik og Forvaltningsområde Uummanaq. I det følgende gengives en anonymiseret

udgave af ombudsmandens udtalelse, hvor en række geografiske oplysninger er udeladt.

Ombudsmandens udtalelse:

1. Hvad handler sagen om?

1.1. Fiskerivirksomhed A oplyste i klagen til mig, at tre af virksomhedens datterselskaber – Fiskerivirksomhed B, Fiskerivirksomhed C og Fiskerivirksomhed D – i 2016 havde ansøgt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en såkaldt omladningstilladelse.

Hver af de tre virksomheder blev som følge heraf meddelt flere omladningstilladelser i løbet af foråret og sommeren 2016. Hver tilladelse omfattede et afgrænset geografisk område. Dette forløb er beskrevet nærmere nedenfor under pkt. 2.

Jeg forstår det sådan, at Fiskerivirksomhed A for det første klager over den geografiske afgrænsning af tre af disse omladningstilladelser. Modsat de øvrige tilladelser, som virksomhederne modtog, var disse tre omladningstilladelser afgrænset med angivelse af koordinater. Det fremgår af klagen, at Fiskerivirksomhed A anser dette som et udtryk for usaglig forskelsbehandling, idet en anden fiskerivirksomhed – Fiskerivirksomhed E – den 2. marts 2016 blev meddelt en omladningstilladelse uden en tilsvarende geografisk afgrænsning.

For det andet klager Fiskerivirksomhed A over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs sagsbehandling. Jeg forstår dette som en klage over, at departementet ved behandlingen af ansøgningerne fra de tre virksomheder hverken overholdt reglerne om begrundelse og klagevejledning eller besvarede virksomhedernes henvendelser i fornødent omfang.

1.2. Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om de tre omladningstilladelser, der var afgrænset geografisk med angivelse af koordinater. Det

drejer sig om Fiskerivirksomhed B's omladningstilladelse af 24. august 2016, Fiskerivirksomhed C's tilladelse af 31. august 2016 og Fiskerivirksomhed D's tilladelse af 31. august 2016.

Jeg vil forholde mig nærmere til den geografiske afgrænsning af de tre omladningstilladelser nedenfor under pkt. 3.

I forhold til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs sagsbehandling har jeg ydermere valgt at koncentrere min undersøgelse om, hvorvidt den geografiske afgrænsning af de tre ovennævnte omladningstilladelser var begrundet i tilstrækkelig grad (se nedenfor under pkt. 4), samt om tilladelse indeholdt den fornødne klagevejledning (se nedenfor under pkt. 5).

Jeg henviser til § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.¹

1.3. Jeg bemærker for en god ordens skyld i forlængelse heraf, at jeg hverken har taget stilling til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs generelle praksis i sager om omladningstilladelser eller de såkaldte "Principper for indsættelse af Indhandlingsfartøjer", som jeg forstår, at departementet inddrager ved behandlingen af sådanne sager.

Endeligt bemærker jeg, at tilladelser til "omladning fra grønlandske fartøjer" er reguleret i § 12 i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri med senere ændringer (herefter fiskeriloven). Nedenfor vil jeg under pkt. 3.2 redegøre nærmere for sagens retlige baggrund. Bestemmelsen regulerer også tilladelser til "[f]orarbejdning om bord på grønlandske fartøjer", men jeg vil i det følgende betegne alle tilladelser efter denne bestemmelse som omladningstilladelser.

¹ Da klagen blev indgivet, inden den nugældende ombudsmandslov (inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut) trådte i kraft den 1. juli 2017, skal klagen behandles efter den tidligere ombudsmandslov fra 2009. Det følger af § 30, stk. 3, i den nye ombudsmandslov.

2. Min forståelse af sagens overordnede forløb

2.1. Fiskerivirksomhed E blev den 2. marts 2016 meddelt en omladningstilladelse for Fartøj F, der omfattede "Forvaltningsområde X." Tilladelsen var ikke afgrænset yderligere geografisk.

Den klage, som jeg modtog fra Fiskerivirksomhed A, var vedlagt en kopi af denne afgørelse.

2.2. Fiskerivirksomhed B ansøgte den 28. april 2016 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en omladningstilladelse til Fartøj G til området "Qaasuitsup Kommunia (By O)" med henvisning til, at virksomheden byggede et landanlæg i Bygd L.

Den 20. maj 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug en omladningstilladelse til Fiskerivirksomhed B, der omfattede Forvaltningsområde X "ved området omkring Bygd L". Herefter korresponderede Fiskerivirksomhed B og departementet om den geografiske afgrænsning af omladningstilladelsen. Den 16. juni 2016 skrev virksomheden således til departementet, at tilladelsen skulle omfatte "hele Fjord R (Forvaltningsområde X)" (min oversættelse).

Den 24. august 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed B en ny omladningstilladelse til fartøjet G. Tilladelsen var geografisk afgrænset til " Forvaltningsområde X nærmere defineret som [...] N i nord, [...] V i vest samt [...] i syd."

2.3. Fiskerivirksomhed C ansøgte den 17. februar 2016 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en omladningstilladelse. Af ansøgningen fremgår både, at tilladelsen skulle omfatte Fartøj H "ved By P-distriktet", samt gælde for området "Qaasuitsup Kommunia (By P)". Fiskerivirksomhed C henviste endvidere til, at virksomheden byggede et landanlæg i Bygd M.

Den 1. marts 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug en omladningstilladelse til Fiskerivirksomhed C til Fartøj H, der omfattede Forvaltningsområde Y. Tilladelsen blev herefter trukket delvist tilbage, og den 27. juni 2016 meddelte departementet virksomheden en ny tilladelse, der ligeledes omfattede Forvaltningsområde Y.

Den 30. august 2016 ansøgte Fiskerivirksomhed C om, at Fartøj I skulle afløse Fartøj H. Virksomheden oplyste, at den ønskede, at Fartøj I med en omladningstilladelse for området omkring By P skulle fungere som indhandlingskib ved Bygd M og [...].

Dagen efter meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed C en ny omladningstilladelse – denne gang til Fartøj I – der omfattede " Forvaltningsområde Y nærmere defineret som [...] N i nord, [...] N i syd, [...] W i vest samt [...] i øst".

2.4. Fiskerivirksomhed D ansøgte den 22. februar 2016 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en omladningstilladelse til Fartøj G for området "Qaasuitsup kommunia (By O)". Virksomheden oplyste i den forbindelse, at landanlægget i Bygd N skulle renoveres i perioden fra april til oktober 2016.

Den 28. april 2016 ansøgte Fiskerivirksomhed B som nævnt ovenfor om en omladningstilladelse. Af denne ansøgning fremgår, at Fartøj G skulle flyttes fra Bygd N til Bygd L.

Den 26. juli 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug en omladningstilladelse til Fiskerivirksomhed D for Fartøj I, som jeg forstår det på baggrund af ansøgningen af 22. februar. Tilladelsen omfattede " Forvaltningsområde X ved området omkring Bygd N".

Den 19. august 2016 sendte Fiskerivirksomhed A på vegne af Fiskerivirksomhed D en e-mail til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og spurgte, om Fartøj I også kunne få en omladningstilladelse, der omfattede

en række andre lokaliteter. Fiskerivirksomhed A sendte i den forbindelse også en henvendelse fra en fabrikschef der – som jeg forstår det – ønskede en anderledes geografisk afgrænsning af omladningstilladelsen, bl.a. under henvisning til, at "fiskere fra andre lokaliteter end Bygd N også deltager i fiskeriet" (min oversættelse).

Som nævnt ovenfor under pkt. 2.3 fik Fiskerivirksomhed C den 31. august 2016 tilladelse til, at Fartøj I kunne afløse Fartøj H, bl.a. ved området omkring Bygd M. Samme dag meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed D en ny omladningstilladelse – denne gang til Fartøj H – der omfattede "Forvaltningsområde X ved området omkring Bygd N nærmere defineret som [...] N i nord, [...] V i vest, [...] N i syd samt [...] V i øst".

2.5. Fiskerivirksomhed A klagede til mig ved e-mail af 12. oktober 2016.

Jeg har herefter indhentet Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs bemærkninger til Fiskerivirksomhed A's klage, ligesom jeg har stillet departementet en række spørgsmål – bl.a. om det faktuelle grundlag for de tre omladningstilladelser og departementets generelle praksis i sager om omladningstilladelser.

Jeg har i den forbindelse modtaget tre udtalelser om sagen. To fra det daværende Departement for Fiskeri og Fangst (dateret henholdsvis 21. december 2016 og 5. februar 2018), og en fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (dateret den 16. juli 2018), ligesom Departementet for Fiskeri og Fangst har sendt mig en kopi af sagens akter.

Jeg vil gengive Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs synspunkter i forbindelse med min gennemgang af sagen nedenfor. Departementets udtalelser til sagen er endvidere gengivet i relevant omfang i sagsfremstillingen, der følger efter min udtalelse.

3. Den geografiske afgrænsning af omladningstilladelserne

3.1. Myndighedens bemærkninger

3.1.1. Som nævnt indledningsvist omfatter min undersøgelse den geografiske afgrænsning af Fiskerivirksomhed B's omladningstilladelse af 24. august 2016, Fiskerivirksomhed C's tilladelse af 31. august 2016 og Fiskerivirksomhed D's tilladelse af 31. august 2016. Disse omladningstilladelser var – modsat de øvrige tilladelser, der er omtalt ovenfor under pkt. 2 – afgrænset geografisk ved angivelse af koordinater.

Alle tre omladningstilladelser indeholder en henvisning til fiskerilovens § 12.

Det fremgår ikke af denne bestemmelse, hvad Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skal lægge vægt på, når det vurderes, om en omladningstilladelse skal afgrænses geografisk. Ud fra de udtalelser, som jeg har modtaget fra departementet, forstår jeg det sådan, at departementet ved vurderingen heraf har lagt vægt på hensynet til at sikre arbejdspladser på land og hensynet til konkurrencesituationen i fiskerierhvervet.

På den ene side forstår jeg det sådan, at de tre omladningstilladelser blev givet, netop fordi de tre virksomheder – Fiskerivirksomhed B, Fiskerivirksomhed C og Fiskerivirksomhed D – opførte eller renoverede indhandlingsanlæg på land. Det er endvidere min forståelse, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i denne forbindelse har lagt vægt på, at omladningstilladelserne kunne medføre en indtjening for virksomhederne, der kunne investeres i landanlæggene. Endeligt forstår jeg det sådan, at departementet lagde vægt på, at disse landanlæg kunne medvirke til at øge konkurrencen i fiskerierhvervet.

På den anden side forstår jeg det sådan, at det også var hensynet til at sikre arbejdspladser på land, der medførte, at de tre omladningstilladelser blev afgrænset geografisk, således at omladningsfartøjerne ikke udkonkurrerede tilsvarende faciliteter på land.

3.1.2. Det fremgår også af de udtalelser, som jeg har indhentet, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke deler Fiskerivirksomhed A's opfattelse af, at det var usaglig forskelsbehandling, der førte til, at omladningstilladelsen til Fiskerivirksomhed E ikke var afgrænset geografisk på en måde svarende til de tre omladningstilladelser, som Fiskerivirksomhed A's datterselskaber modtog.

Jeg forstår det sådan, at det også var hensynet til at sikre arbejdspladser på land, der var afgørende for departementets vurdering af Fiskerivirksomhed E's sag.

Jeg forstår det endvidere sådan, at Fiskerivirksomhed E havde flere indhandlingsanlæg i området end Fiskerivirksomhed A's datterselskaber, og at sagerne efter departementets opfattelse derfor er forskellige i forhold til spørgsmålet om den geografiske afgrænsning.

3.2. Retsgrundlaget

3.2.1. Fiskeriloven

3.2.1.1. Udstedelser af omladningstilladelser er – som det også fremgår ovenfor – reguleret i § 12 i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri med senere ændringer. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 12. Forarbejdning om bord på grønlandske fartøjer, jf. § 6, må kun finde sted med landsstyrets tilladelse.

Stk. 2. Enhver omladning fra grønlandske fartøjer, jf. § 6, og fra udenlandske fartøjer, jf. § 7, må kun finde sted med landsstyrets tilladelse.

Stk. 3. [...]"

Følgende fremgår bl.a. af bemærkningerne til denne bestemmelse:

"Stk. 2. Omladningsreglerne er strammet op således at enhver omladning som finder sted skal godkendes af landsstyret forinden. Hensigten er, at give

landsstyret adgang til at kontrollere udviklingen indenfor fiskeriet, idet omladning til havs kan blive en realitet for at effektivisere fiskeriet. Dette er i sig selv positivt, men landsstyret skal sikre, at omladningen ikke fører til en omgåelse af fiskerireglerne.”

3.2.1.2. Fiskerilovens § 2 indeholder endvidere en formålsbestemmelse, der nærmere beskriver de forhold, der skal lægges vægt på ved administrationen af loven. Heraf fremgår følgende:

”§ 2. Loven har til formål at sikre hensigtsmæssig og biologisk forsvarlig udnyttelse af fiskebestandene.

Stk. 2. Ved administrat[er]ationen af denne lov skal der lægges vægt på ressourcernes bevarelse og reproduktion, samt at fiskeriets indvirkning på økosystemet holdes på et acceptabelt niveau. Desuden lægges der vægt på den rationelle og sæsonmæssigt bedste udnyttelse i overensstemmelse med sædvanlig biologisk rådgivning samt befolkningens rekreative behov.

Stk 3. Ved administrationen af denne lov skal der endvidere for erhvervs-mæssigt fiskeri lægges vægt på forholdet mellem de disponible fangstmængder og kapaciteten i fiskeriet, samt på økonomiske og beskæftigelsesmæssige hensyn inden for fiskerierhvervet, forarbejdningsindustrien og andre dertil knyttede erhverv.”

3.2.2. Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger

3.2.2.1. Udover hvad der følger af lovgivningen på fiskeriområdet, skal den offentlige forvaltning overholde de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed og lighed.

Jeg henviser bl.a. til min sag 2018-1, der er tilgængelig på min hjemmeside (www.ombudsmand.gl), samt til de sager, der er offentliggjort i min beretning for 2002, under pkt. 11.73-20-1, i min beretning for 2013, under pkt. 5.7, samt i min beretning for 2014, under pkt. 5.12.

Efter min opfattelse er dansk ret og grønlandsk ret identisk på dette område, og jeg vil derfor henvide til dansk forvaltningsretlig litteratur i min beskrivelse af grundsætningerne nedenfor.

3.2.2.2. Der gælder i forvaltningsretten en grundsætning om saglighed. Det følger af denne, at myndigheder ved udøvelse af skønsmæssige beføjelser ikke må forfølge ulovlige formål.

Søren Højgaard Mørup opsummerer i Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret (2018), s. 315, dette på følgende måde:

”I ganske mange love er forvaltningen overladt et skøn med hensyn til, hvilken afgørelse der skal træffes [...]. Sådan et skøn skal baseres på saglige hensyn. De formål, hensyn eller interesser, der søges varetaget, skal med andre ord være lovlige og relevante i sammenhængen, og det samme gælder for de kriterier, der eventuelt opstilles for at afgøre de konkrete sager som supplement til lovens upræcise eller ufuldstændige angivelse af retsfaktum [...]. Dette følger af retsgrundsætningen om saglig forvaltning (sometider kaldet magtfordrejningslæren).”

Kredsen af saglige hensyn kan bl.a. udledes af en lovs særlige formålspargraffer eller lovens forarbejder.

Jeg henviser bl.a. til Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 225 ff. og s. 243, samt Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, hjemmel, organisation, 2. udgave (1997), s. 135 ff.

3.3.2.3. Endvidere gælder der i forvaltningsretten en grundsætning om lighed. Det følger af denne, at forvaltningen skal behandle væsentligt lige forhold lige i retlig henseende. Gør forvaltningen ikke dette, er der tale om usaglig forskelsbehandling.

Jens Garde og Karsten Revsbech opsummerer grundsætningen som følger i Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 256:

"[...] der stilles krav om konsekvens i forvaltningens afgørelser, dvs. der må – så længe administrativ praksis ikke er ændret – ikke forekomme ubegrundede (vilkårlige) afvigelser fra praksis. Sat i relation til grundsætningen om saglig forvaltning kan dette også formuleres på den måde, at ikke alene skal en afgørelse isoleret set kunne begrundes sagligt, der stilles yderligere – ud fra lighedsgrundsætningen – krav om at en forskelsbehandling, hvor der foreligger flere "ens" tilfælde, kan begrundes sagligt."

Jeg henviser endvidere bl.a. til Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, hjemmel, organisation, 2. udgave (1997), s. 182 ff.

3.4. Min vurdering

3.4.1. Som det fremgår ovenfor, følger det af fiskerilovens § 12, at forarbejdning på et fiskerifartøj og omladning fra et fiskerifartøj kræver landsstyrets – nu Naalakkersuisuts – tilladelse.

Det fremgår dog ikke af denne bestemmelse, hvilke kriterier Naalakkersuisut kan lægge vægt på, når det vurderes, om der er grundlag for at tildele en omladningstilladelse, og hvilket geografisk omfang en sådan tilladelse eventuelt skal have. Der er med andre ord tale om en skønsmæssig bestemmelse.

Som udgangspunkt har jeg som ombudsmand ikke forudsætningerne for at foretage sådanne skøn bedre end den myndighed, der administrerer et givent område til daglig. Derfor efterprøver jeg efter fast praksis ikke sådanne konkrete skøn, som den offentlige forvaltning foretager, med mindre der er særlige omstændigheder, der gør sig gældende.

Jeg henviser bl.a. til de sager, der optrykt i min beretning for 2000, pkt. 5.04-3, i min beretning for 2008, pkt. 5.1.1, samt i min beretning for 2013 under pkt. 5.7, særligt pkt. 2.2 i denne udtalelse.

I min vurdering af, om der er sådanne særlige omstændigheder, der gør sig gældende i denne sag, finder jeg det relevant at overveje, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har overholdt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed (se nedenfor under pkt. 3.4.2) og lighed (se nedenfor under punkt 3.4.3).

3.4.2. Som anført ovenfor under pkt. 3.2.2.2 kan kredsen af saglige hensyn bl.a. udledes af forarbejderne til relevante bestemmelser og eventuelle formålsbestemmelser.

Det følger af bemærkningerne til fiskerilovens § 12, at Naalakkersuisut ved behandlingen af en ansøgning om omladningstilladelse skal sikre, at omladning ikke bruges til at omgå andre fiskeriregler.

Hertil kommer, at det fremgår af formålsbestemmelsen i fiskerilovens § 2, at Naalakkersuisut ved administration af loven bl.a. skal inddrage hensyn til "økonomiske og beskæftigelsesmæssige hensyn inden for fiskerierhvervet, forarbejdningsindustrien og andre dertil knyttede erhverv."

Som nævnt under pkt. 3.1.1 forstår jeg det sådan, at departementet ved behandlingen af de tre ansøgninger bl.a. har lagt vægt på hensynet til at sikre arbejdspladser på land, samt hensynet til konkurrencesituationen i fiskerierhvervet.

Efter min opfattelse er dette sådanne hensyn, der ifølge fiskerilovens formålsbestemmelse kan lægges vægt på ved administrationen af loven. Der er med andre ord tale om saglige hensyn.

3.4.3. Spørgsmålet er herefter, om tilladelserne – uanset at de var udfærdiget ved afvejning af saglige hensyn – skulle have haft en anden geografisk afgrænsning som følge af lighedsgrundsætningen.

Jeg forstår Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug sådan, at der efter departementets opfattelse ikke er tale om væsentligt lige forhold, idet

tilladelsen til Fiskerivirksomhed E blev givet i forbindelse med renovering og ombygning af virksomhedens fabrik i By O, der i højsæsonen aflastede en række indhandlingsanlæg – hvilket ikke var tilfældet for Fiskerivirksomhed A's datterselskaber.

Jeg er på denne baggrund enig med departementet i, at der ikke forelå væsentligt lige forhold – og jeg mener derfor heller ikke, at sagerne skulle behandles ens som følge af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

3.4.4. Jeg har således ikke grundlag for at antage, at jeg har forudsætningerne for at foretage en anden og bedre skønsmæssig vurdering af de hensyn, som jeg må forstå lå til grund for departementets afgørelser i de tre sager.

Samlet set har jeg derfor ikke grundlag for at kritisere den geografiske afgrænsning af de tre omladningstilladelser.

Det forhold, at afgrænsningen blev angivet med koordinater, giver mig i øvrigt ikke anledning til bemærkninger.

4. Var den geografiske afgrænsning af omladningstilladelserne begrundet tilstrækkeligt?

4.1. Reglerne om begrundelse fremgår bl.a. af § 22 i landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (herefter sagsbehandlingsloven). Heraf fremgår, at skriftlige afgørelser skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, fremgår, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Det fremgår endvidere, at for så vidt angår skønsmæssige afgørelser, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Efter sagsbehandlingslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

4.2. Jeg forstår det sådan, at alle tre omladningstilladelser var afgrænset geografisk på en måde, der ikke var i overensstemmelse med den ansøgendes virksomheds ønsker. Omladningstilladelserne omfattede således enten et væsentligt mindre eller et helt andet geografisk område, end der var blevet ansøgt om. Efter min opfattelse fik virksomhederne således ikke fuldt ud medhold. Disse omladningstilladelser skulle derfor have været ledsaget af en begrundelse, der nærmere forklarede denne geografiske afgrænsning.

Alle tre omladningstilladelser indeholder en henvisning til den anvendte retsregel – fiskerilovens § 12. Ingen af dem indeholder dog oplysninger om hvilke hovedhensyn eller faktiske omstændigheder, der havde betydning for Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs geografiske afgrænsning.

Omladningstilladelserne fremtræder således uden nogen forklaring på, hvorfor de var afgrænset geografisk. Da der er tale om skønsmæssige afgørelser, er det efter min opfattelse i strid med sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, at de ikke indeholder en henvisning til de hovedhensyn, der var bestemmende for skønsudøvelsen.

Jeg forstår på baggrund af min korrespondance med Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug det sådan, at departementet overordnet deler min opfattelse af dette spørgsmål, og at departementet fremover vil sørge for, at omladningstilladelser udarbejdes under hensyn til reglerne om begrundelse. Jeg bemærker for en god ordens skyld, at det dog ikke står mig ganske klart, hvilke af de omtalte omladningstilladelser der efter departementets opfattelse burde have været ledsaget af en mere udførlig begrundelse.

Samlet set er det efter min opfattelse meget beklageligt, at disse omladningstilladelser ikke var ledsaget af fyldestgørende begrundelser.

5. Klagevejledning

Fiskerivirksomhed A klagede endvidere over, at omladningstilladelserne ikke var ledsaget af en klagevejledning.

Myndigheders pligt til at give klagevejledning er reguleret i sagsbehandlingslovens § 25, stk. 1. Det fremgår bl.a. heraf, at skriftlige afgørelser, der ikke giver en part fuldt ud medhold, og som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang.

Ingen af de tre omladningstilladelser kunne påklages til en anden forvaltningsmyndighed. Jeg kan derfor ikke kritisere, at de ikke var ledsaget af en klagevejledning.

6. Afsluttende bemærkninger

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs geografiske afgrænsning af de tre omladningstilladelser. Jeg har således heller ikke grund til at antage, at afgrænsningen skyldtes usaglig forskelsbehandling.

Jeg kan endvidere ikke kritisere, at disse omladningstilladelser ikke var ledsaget af en klagevejledning.

Jeg forstår det dog sådan, at de ansøgende virksomheder ikke fik fuldt ud medhold, da Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug traf afgørelse i de tre sager. Omladningstilladelserne omfattede således enten et væsentligt mindre eller et helt andet geografisk område, end der var blevet ansøgt om. Efter min opfattelse er det derfor meget beklageligt, at departementet ikke begrundede den geografiske afgrænsning af omladningstilladelserne.

Dermed opfyldte disse omladningstilladelser ikke den begrundelsespligt, der følger af § 22, jf. § 24 i sagsbehandlingsloven.

Jeg forstår på baggrund af min korrespondance med Departementet for Fiskeri Fangst og Landbrug det sådan, at departementet overordnet deler min opfattelse af dette spørgsmål, og at departementet fremover vil sørge for, at omladningstilladelser udarbejdes i overensstemmelse med reglerne om begrundelse.

Jeg bemærker i den forbindelse, at et af formålene med begrundelsesreglerne er, at borgerne kan få en forklaring på, hvorfor forvaltningen har truffet en given afgørelse. På denne måde er begrundelsesreglerne med til at styrke borgernes tillid til, at forvaltningen handler i overensstemmelse med lovgivningen – også når forvaltningen og borgerne er uenige om, hvordan en sag bør afgøres.

Efter min opfattelse kan Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs manglende efterlevelse af reglerne om begrundelse have været medvirkende til, at Fiskerivirksomhed A fejlagtigt fik det indtryk, at departementet havde udsat virksomheden for usaglig forskelsbehandling.

Jeg har sendt Fiskerivirksomhed A en kopi af min udtalelse. Jeg har i den forbindelse beklaget overfor virksomheden, at min behandling af sagen har trukket ud. Min sagsbehandlingstid skyldes bl.a. det store antal sager, der er og har været til behandling ved mit embede.

Denne udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2019.

Jeg anser hermed min behandling af sagen for afsluttet.

SAGSFREMSTILLING

Til brug for min behandling af sagen har jeg indhentet alle sagens akter fra det daværende Departement for Fiskeri og Fangst. Men i den følgende sagsfremstilling vil jeg dog kun medtage de oplysninger, der enten er nødvendige for at forstå sagens forløb eller har haft betydning for min retlige vurdering af klagen.

Den 17. februar 2016 sendte Fiskerivirksomhed C en ansøgning til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Det fremgår heraf, at virksomheden søgte om en forlængelse af en eksisterende tilladelse. Herudover fremgår bl.a.:

“Fiskerivirksomhed C ansøger hermed indsættelse af indhandlingsfartøj ved By P-distriktet, på følgende grundlag:

[...]

Oplysninger om landanlæg:

10) Landanlæggets placering: By Q. Anlæg i Bygd M bygges i perioden juni 2016 – april 2017

[...]

16) Indhandlingsperiode: 1. juli 2016 – 31. december 2016

17) Indhandlingsområde: Qaasuitsup Kommunia (By P)

[...]

27) Fartøjets navn: Fartøj H”

Den 22. februar 2016 skrev Fiskerivirksomhed D bl.a. følgende til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

“Fiskerivirksomhed D ansøger hermed indsættelse af indhandlingsfartøj ved Fjord R, på følgende grundlag

[...]

Oplysninger om landanlæg:

10) Landanlæggets placering: Anlæg i Bygd N renoveres i perioden april-oktober 2016, hvor anlægget vil stå klar til brug forventeligt i oktober 2016. Bemærk venligst, at igangsætning af renovering/opgradering kan afhænge af diverse materials ankomst til Bygd N.

[...]

16) Indhandlingsperiode: 01. april 2016 – 31. december 2016
17) Indhandlingsområde: Qaasuitsup Kommunia (By O)

[...]

27) Fartøjets navn: Fartøj G"

Den 1. marts 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed C en omladningstilladelse, hvor bl.a. følgende fremgår:

"Tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøj Fartøj H

Med henvisning til § 12 i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri samt Naalakkersuisuts tidligere beslutninger, skal der hermed meddeles tilladelse til omladning med produktion ombord på følgende fartøj:

[...]

For tilladelsen gælder i øvrigt følgende vilkår og betingelser:

1. Tilladelsen gælder i området: **Forvaltningsområde Y**

[...]

3. Tilladelsen er gyldig i perioden: **1. juli – 31. december 2016"**

Den 2. marts 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed E en omladningstilladelse til Fartøj F med henvisning til fiskerilovens § 12. Tilladelsen var gyldig fra den 1. juni 2016 til den 30. november 2016. Om omladningstilladelsens geografiske afgrænsning fremgår bl.a. at "[t]illadelsen gælder i området: Forvaltningsområde X". Denne beskrivelse var ikke ledsaget af koordinater eller afgrænset på anden måde. Fiskerivirksomhed A's klage til mig var vedlagt en kopi af denne afgørelse.

Ved bl.a. e-mail af 10. marts 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed A og Fiskerivirksomhed C, at afgørelsen af 1. marts 2016 til Fiskerivirksomhed C nu kun var gældende frem til udgangen af juni 2016. Jeg forstår det sådan, at departementet herefter ville tage stilling til, om Fiskerivirksomhed C kunne blive meddelt en omladningstilladelse for perioden fra juli til og med december 2016.

Den 28. april 2016 ansøgte Fiskerivirksomhed B Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om en omladningstilladelse. Af ansøgningen fremgår bl.a.:

"**Fiskerivirksomhed B** ansøger hermed [om en] omladningstilladelse med produktion ombord til Fartøj G ved Fjord R, på følgende grundlag:

[...]

Oplysninger om landanlæg:

10) Landanlæggets placering: Bygd L. Der er givet arealtildeling fra kommunen [...]

[...]

16) Omladningsperiode: 01. juni 2016 – 31. december 2017

17) Omladningsområde: Qaasuitsup Kommunia (By O)

[...]

33) Øvrige kommentarer:

I relation til Fartøj G har Fiskerivirksomhed D tidligere ansøgt om omladnings-tilladelse ifm landanlægget i Bygd N skal renoveres. Det står imidlertid endnu uklart hvornår og hvor meget der skal renoveres i Bygd N. Der er således tale om flytte Fartøj G fra Bygd N-selskabet til Bygd L-selskabet.”

Den 20. maj 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed B en omladningstilladelse, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Fiskerivirksomhed B omladningstilladelse til Fartøj G

Med henvisning til § 12 i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri samt Naalakkersuisuts tidligere beslutninger, skal der hermed meddeles tilladelse til omladning med produktion ombord til følgende fartøj:

[...]

Betinget midlertidig dispensation

Departementet har meddelt betinget midlertidig dispensation til Fiskerivirksomhed B til indsættelse af Fartøj G til hellefisk og bifangst i Forvaltningsområde X ved området omkring Bygd L.

[...]

For tilladelsen gælder i øvrigt følgende vilkår og betingelser:

1. Tilladelsen gælder i området: **Forvaltningsområde X**

[...]

3. Tilladelsen er gyldig i perioden: **20. maj 2016 – 31. december 2017”**

Jeg forstår det sådan, at Fiskerivirksomhed A – på vegne af Fiskerivirksomhed B – i maj og juni 2016 udvekslede flere e-mails med Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om den geografiske afgrænsning af Fartøj G’s sejlads, herunder om fartøjet kunne fungere som omladningsfartøj ved

Bygd N. Ved e-mail af 16. juni 2016 skrev en medarbejder fra Fiskerivirksomhed A i den forbindelse bl.a. følgende til departementet:

“Med hensyn til omladningstilladelse til Fartøj G i Fjord R ansøger vi hermed, at omladningstilladelsen til Fartøj G skal gælde ikke alene ved Bygd L, men også i hele Fjord R (Forvaltningsområde X). I vores tidligere ansøgning har vi haft det formål at opnå en omladningstilladelse, der gælder for hele Fjord R [...]” (min oversættelse)

Den 27. juni 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed C en afgørelse i sagen, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

“Tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøj Fartøj H

Med henvisning til § 12 i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri samt Naalakkersuisuts tidligere beslutninger, skal der hermed meddeles tilladelse til omladning med produktion ombord på følgende fartøj:

[...]

For tilladelsen gælder i øvrigt følgende vilkår og betingelser:

1. Tilladelsen gælder i området: **Forvaltningsområde Y**

[...]

3. Tilladelsen er gyldig i perioden: **1. juli – 31. december 2016”**

Den 26. juli 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed D en omladningstilladelse, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

“Fiskerivirksomhed D omladningstilladelse til Fartøj I

Med henvisning til § 12 i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri samt Naalakkersuisuts tidligere beslutninger, skal der hermed meddeles tilladelse til omladning med produktion ombord til følgende fartøj:

[...]

Betinget midlertidig dispensation

Departementet har meddelt betinget midlertidig dispensation til Fiskerivirksomhed D til indsættelse af Fartøj I til hellefisk og bifangst i Forvaltningsområde X ved området omkring Bygd N.

[...]

For tilladelsen gælder følgende vilkår og betingelser:

1. Tilladelsen gælder i området: **Forvaltningsområde X**

[...]

3. Tilladelsen er gyldig i perioden: **26. juli 2016 – 31. januar 2017**

Den 19. august 2016 sendte en medarbejder fra Fiskerivirksomhed A en e-mail på vegne af Fiskerivirksomhed D til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Af e-mailen fremgår bl.a.:

”Vedr.: Høring om evt. placering af Fartøj I ved Bygd N

Da fiskerne i Bygd N har krævet det, vil vi hermed gerne høre, om der er mulighed for det. Jeg vedlægger fiskernes skriftlige krav. Begrundelse og samt kortbilag [Jeg har ikke modtaget dette kort; dette er omtalt nærmere til sidst i denne sagsfremstilling; min bemærkning] visende placeringsønske [for Fartøj I] fremgår deraf. Vi vil gerne høre, om der er mulighed for en sådan placering inden for tilladelsens rammer. I håb om snarlig svar.” (min oversættelse)

Fiskerivirksomhed A fremsendte i samme e-mail også teksten fra en anden e-mail, som virksomheden havde modtaget fra en fabrikschef. Af denne e-mail fremgår bl.a.:

”På grund af dårligere vejrforhold samt faldende fangster foran Bygd N, ønskes det, at skibet kan placeres ved [...] eller [...] med begrundelse om, at der ikke fiskes ret meget længere foran Bygd N, at fiskeriet nu foregår hovedsa-

gelig ved [...] og [...], at fiskere fra andre lokaliteter end Bygd N også deltager i fiskeriet, og at vi kan påregne større hellefiskeindhandling på dette lokalitet, da der ifølge fiskerne er flere fiskere til stede dér.

Fiskerne foretrækker, at vi er ved [...] eller [...] igen med henvisning til de dårligere vejrforhold, og vi på vores side kan få større profit med denne placering.” (min oversættelse)

Den 24. august 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed B en ny omladningstilladelse, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Fiskerivirksomhed B omladningstilladelse til Fartøj G

Med henvisning til § 12 i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri samt Naalakkersuisuts tidligere beslutninger, skal der hermed meddeles tilladelse til omladning med produktion ombord til følgende fartøj:

[...]

Betinget midlertidig dispensation

Departementet har meddelt betinget midlertidig dispensation til Fiskerivirksomhed B til indsættelse af Fartøj G til hellefisk og bifangst i Forvaltningsområde X nærmere defineret som [...] N i nord, [...] V i vest samt [...] i syd.

[...]

For tilladelsen gælder i øvrigt følgende vilkår og betingelser:

1. Tilladelsen gælder i området: **Forvaltningsområde X nærmere defineret som [...] N i nord, [...] V i vest samt [...] i syd.**

[...]

3. Tilladelsen er gyldig i perioden: **20. maj 2016 – 31. december 2017”**

Den 30. august 2016 sendte en medarbejder fra Fiskerivirksomhed A – som jeg forstår det på vegne af Fiskerivirksomhed C – en e-mail til Departemen-

tet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om, at Fiskerivirksomhed A ønskede en omladningstilladelse til Fartøj I i stedet for Fartøj H i området omkring By P, således at fartøjet kunne fungere som indhandlingskib ved Bygd M og [...].

Den 31. august 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed C en ny afgørelse, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

“Fiskerivirksomhed C omladningstilladelse til Fartøj I

Med henvisning til § 12 i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri samt Naalakkersuisuts tidligere beslutninger, skal der hermed meddeles tilladelse til omladning med produktion ombord til følgende fartøj:

[...]

Betinget midlertidig dispensation

Departementet har meddelt betinget midlertidig dispensation til Fiskerivirksomhed C til indsættelse af indhandlingsfartøjet I til hellefisk og andre arter i Forvaltningsområde Y nærmere defineret som [...] N i nord, [...] N i syd, [...] W i vest samt [...] i øst.

[...]

3. Tilladelsen er gyldig i perioden: **1. juli – 31. december 2016”**

Den 31. august 2016 meddelte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug Fiskerivirksomhed D en ny afgørelse, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

“Tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøj Fartøj H

Med henvisning til § 12 i Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri samt Naalakkersuisuts tidligere beslutninger, skal der hermed meddeles tilladelse til omladning med produktion ombord på følgende fartøj:

[...]

Betinget midlertidig dispensation

Departementet har meddelt betinget midlertidig dispensation til Fiskerivirksomhed D til indsættelse af Fartøj H til hellefisk og bifangst i Forvaltningsområde X ved området omkring Bygd N nærmere defineret som [...] N i nord, [...] i vest, [...] N i syd samt [...] V i øst.

[...]

2. Tilladelsen er gyldig i perioden: **26. juli 2016 – 31. januar 2017**”

Fiskerivirksomhed A klagede til mig ved e-mail af 12. oktober 2016. Af klagen fremgår bl.a.:

”Angående Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af Fiskerivirksomhed A’s ansøgninger om omladningstilladelser til Fartøj G, Fartøj H samt Fartøj I.

Fiskerivirksomhed A’s datterselskaber Fiskerivirksomhed B, Fiskerivirksomhed C samt Fiskerivirksomhed D har alle 3 søgt om en såkaldt omladningstilladelse i hver af deres forvaltningsområder. Det drejer sig om Forvaltningsområde X og Forvaltningsområde Y. Alle 3 ansøgninger har fået tildelt omladningstilladelser, men sagsbehandlingen af disse sager har været under al kritik. Vi mener at departementets sagsbehandling ikke har overholdt gængse forvaltningsretlige regler og god forvaltningsskik.

Vi har gennem sommeren fået en del henvendelser fra fiskere ved By O, der ønsker at indhandlingsfartøjerne Fartøj G og Fartøj I skal være mere fleksible i deres positioner og gerne sejle mere frit i området og tage i mod fisk har vi rettet flere henvendelser til Departementets forskellige ansatte. Dette har indtil videre ikke ført til nogle konkrete løsninger.

Derfor har vi ved forespørgsel fået udleveret vores konkurrent Fiskerivirksomhed E’s omladningstilladelse i Forvaltningsområde X, hvor Fartøj F har fået en omladningstilladelse der gælder for HELE forvaltningsområdet, og dermed frit kan sejle efter fisk som skal indhandles. Dette gør at viser os nødsaget til at handle og henvende os til Ombudsmanden for Inatsisartut, da vi er af den holdning at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke bør forskels-

behandle aktører i fiskeindustrien. Denne forskelsbehandling hæmmer konkurrencen samt indtjeningen for Fiskerivirksomhed B og de øvrige datterselskaber.

Da alle 3 sager enkeltvis ligner hinanden meget vil vi redegøre for forløbet for omladningstilladelsen til Fartøj G. Omladningstilladelsen er blevet tildelt på baggrund at Fiskerivirksomhed A's planer om at opføre en fiskefabrik i Bygd L.

I forhold til omladningstilladelsen har forskellige personer ansat i Fiskerivirksomhed A henvendt sig til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug for at Fartøj G's omladningstilladelse skal være gældende i hele Forvaltningsområde X for frit at kunne følge efter fisken i de forskellige fiskeområder ved Fjord R. Disse henvendelser har været meget sparsomt besvaret og heller aldrig med en klagevejledning efter Departementets afgørelser. Omladningstilladelsen for Fartøj G er blevet begrænset til et meget specifikt område med nærmere angivne koordinater, se bilag.

Vi vil hermed gerne anmode Ombudsmanden for Inatsisartut om at undersøge sagsbehandlingen af disse sager om omladningstilladelser som har gjort alle 3 operationer mindre lønsomme og i værste fald underskudsgivende for selskaberne pga. forskelsbehandling for fiskeriselskaber der opererer med forarbejdning af indhandlede fiskeprodukter i forvaltningsområderne for By P samt By O.

Jeg vedlægger Fiskerivirksomhed B's omladningstilladelse [af 24. august 2016; min bemærkning] til Fartøj G samt Fiskerivirksomhed E's omladningstilladelse [af 2. marts 2016; min bemærkning] til Fartøj F som bilag. Vi står til rådighed for uddybende spørgsmål og er også klar til at levere dokumentation for kommunikationskorrespondance mellem Departementet og vores ansatte."

Den 14. oktober 2016 ringede en af mine medarbejdere til Fiskerivirksomhed A for at stille en række opklarende spørgsmål til klagen.

Min medarbejder blev oplyst om, at Fiskerivirksomhed A klagede over, at virksomhedens datterselskaber var blevet meddelt omladningstilladelser, der dækkede et mindre geografisk område, end der var blevet søgt om – og

at Fiskerivirksomhed E i modsætning hertil var blevet meddelt en omladningstilladelse, der ikke var afgrænset på samme måde.

Min medarbejder blev endvidere oplyst om, at Fiskerivirksomhed A også klagede over, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke havde svaret på alle virksomhedens henvendelser, at afgørelserne i sagen ikke var ledsaget af fyldestgørende begrundelser, der forklarede den geografiske afgrænsning, og at Fiskerivirksomhed A ikke havde modtaget klagevejledning.

Ved brev af 19. oktober 2016 sendte jeg en kopi af Fiskerivirksomhed A's klage og et notat om ovennævnte samtale til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Jeg bad departementet om at sende mig sagens akter og en udtalelse til sagen. Jeg bad i den forbindelse bl.a. departementet om at redegøre for departementets generelle praksis i sager om omladningstilladelser.

Det daværende Departement for Fiskeri og Fangst svarede mig ved brev af 21. december 2016 bl.a. følgende:

“Fiskerilovens § 12, stk. 1 regulerer forarbejdning ombord på grønlandske fartøjer, og fiskerilovens § 12, stk. 2 regulerer omladning fra grønlandske og udenlandske fartøjer.

De to bestemmelser udgør grundlaget for indsættelse af indhandlingsfartøjer.

Af de vedlagte “principper for indsættelse af indhandlingsfartøjer” [departementets udtalelse er her forsynet med følgende fodnote: “Principper for indsættelse af indhandlingsfartøjer” blev vedtaget af Naalakkersuisut den 10. oktober 2013. Fiskeriloven indeholder dog ikke hjemmel til, at Naalakkersuisut kan fastsætte nærmere regler om indsættelse af indhandlingsfartøjer. Selv om det er uklart, hvordan principperne skal karakteriseres som retskilde, så skal det understreges, at Departementet for Fiskeri og Fangst ved behandlingen af ansøgninger om omladningstilladelser følger principperne] fra oktober

2013 fremgår de specifikke retningslinjer for indsættelse af indhandlingsfartøjer ved fiskeri efter hellefisk:

- *"Hvor der ønskes en åbning for konkurrence på indhandlingspriser kan gives midlertidig tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøjer til hellefisk i forvaltningsområderne Upernavik og Uummannaq. Dette udelukkende såfremt det er med henblik på at finansiere et nyt landanlæg.*
- *Tilladelse meddeles udelukkende til fartøjer med produktion ombord.*
- *Tilladelse meddeles udelukkende til selskaber uden eksisterende landanlæg i forvaltningsområdet,*
- *Ansøgninger om indhandlingsfartøj til hellefisk i de to forvaltningsområder skal vedlægges 2-årig handlingsplan for opførsel af nyt landanlæg på lige vilkår med eksisterende anlæg. Der vil blive rejst krav om dokumentation for el- & vandforsyning, veterinærgodkendelse, arealtildeling, arkitekttegninger m. v."*

[...]

Udover ovenstående følger der, af principperne for indsættelse af indhandlingsfartøjer en række generelle betingelser, hvoraf det fremgår, at:

- *"Tilladelser til indsættelse af indhandlingsfartøjer begrænses til et nærmere defineret område frem for kommunegrænser" [...]*

Den generelle praksis er, at Departementet for Fiskeri og Fangst (Departementet) foretager en vurdering af den geografiske afgrænsning ud fra de angivne oplysninger i ansøgningen sammenholdt med de allerede eksisterende forhold for indhandlingen i området. Er der i forvejen tilstrækkelige muligheder for indhandling i området eller dele af området, der ansøges i forhold til, er praksis, at Departementet indsnævrer området i stedet for at afvise hele ansøgningen. Da opretholdelsen af arbejdspladser på land prioriteres, er det uhensigtsmæssigt, hvis landbaserede indhandlingssteder skal konkurrere med indhandlingsfartøjer.

Indsnævringen af området for indsættelsen af indhandlingsfartøjer sker i praksis ved at der i tilsagnet bruges betegnelser som *"området omkring Bygd L"* eller *"nær [bynavn]"* [...].

Tilladelser til indsættelse af indhandlingsfartøjer tildeles i forbindelse med oprettelsen af et indhandlingssted på land, derfor er det også mest hensigtsmæssigt, at området for tildelingen er begrænset til området omkring placeringen af indhandlingsstedet. Indhandlingsstedet opføres for at give mulighed for indhandling, og tilladelsen til indsættelse af indhandlingsfartøjer gives for at åbne op for indhandlingen i området indtil opførslen af indhandlingsstedet er fuldendt.

Departementet har oplevet, at vage betegnelser i stil med *"området omkring Bygd L"* eller *"nær [bynavn]"* [...] har givet mulighed for misforståelser angående afgrænsningen for den enkelte omladningstilladelse. Derfor har Departementet ændret praksis, så området for den enkelte omladningstilladelse nu og fremadrettet er angivet med koordinater.

Ad 3.

Af "principperne for indsættelse af indhandlingsfartøjer" følger det, at *"hvor der ønskes en åbning for konkurrence på indhandlingspriser kan gives midlertidig tilladelse til indsættelse af indhandlings fartøj til hellefisk i forvaltningsområderne Upernavik og Uummanaq"* [...]. Endvidere følger det: *"Tilladelser til indsættelse af indhandlingsfartøjer begrænses til et nærmere defineret område frem for kommunegrænser"* [...]. Da formålet med indhandlingsfartøjer er at åbne op for konkurrence i områder, hvor der er manglende konkurrence, må området for indhandlingsfartøjet nødvendigvis også skulle afgrænses til området med manglende konkurrence. Departementet har altså i de nærværende sager vurderet behovet for indhandlingsfartøjer i forhold til konkurrence i de ansøgte områder, og er derved kommet frem til, at der ikke har været et behov for konkurrence i hele det ansøgte område.

Departementet erkender, at tilsagnet burde have indeholdt en begrundelse for, hvorfor tilsagnet ikke omfatter hele området, der blev ansøgt om. Departementet vil fremadrettet rette op på dette.

Ad 4.

Det er korrekt, at Fiskerivirksomhed E har tilladelse til hele forvaltningsområdet. Grunden til dette skyldes at Fiskerivirksomhed E — i modsætning til andre selskaber— har hele 5 indhandlingsanlæg i forvaltningsområdet. Fiskeri-

virksomhed E fik tilladelse til at placere indhandlingsskibet i forvaltningsområdet i forbindelse med renovering og ombygning af deres største indhandlingsanlæg og fabrik i forvaltningsområdet, nemlig fabrikken i By O. Denne fabrik bruges også i højsæsonen til at aflaste andre af Fiskerivirksomhed E's indhandlingsanlæg i forvaltningsområdet ved at transportere indhandlede hellefisk fra de andre anlæg."

Departementets brev var bl.a. vedlagt kopi af sagens akter og de i brevet nævnte "Principper for indsættelse af indhandlingsfartøjer."

Den 10. februar 2017 sendte jeg departementets udtalelse til Fiskerivirksomhed A, således at virksomheden fik lejlighed til at forholde sig til departementets opfattelse af sagen.

I september 2017 ringede en af mine medarbejdere flere gange til Fiskerivirksomhed A for at spørge til virksomhedens opfattelse af sagen. Min medarbejder blev bl.a. oplyst om, at virksomheden nærmere ønskede at klage over den geografiske afgrænsning af omladningstilladelserne vedrørende Fartøj G (af 24. august 2016), Fartøj H og Fartøj I (begge af 31. august 2016) – sammenholdt med at Fiskerivirksomhed E havde modtaget en omladningstilladelse til Fartøj F, der omfattede hele Fjord R.

Jeg sendte herefter en række yderligere spørgsmål til det daværende Departement for Fiskeri og Fangst ved brev af 5. oktober 2017. I mit brev henviste jeg til de ovennævnte tre afgørelser, og jeg bad bl.a. departementet om at redegøre for afgørelsernes faktuelle grundlag. Jeg bad endvidere departementet om at redegøre for departementets overvejelser i forhold til, om der skulle foretages partshøring i disse sager. Endeligt bad jeg departementet om at sende mig eventuelt yderligere sagsakter.

Det daværende Departement for Fiskeri og Fangst svarede mig ved brev af 5. februar 2018, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"Sagens faktuelle grundlag

Det fremgår af "Principper for indsættelse af indhandlingsfartøjer", at der kan gives tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøjer til hellefisk, hvor der ønskes en styrkelse af konkurrencen på indhandlingspriser. Det fremgår samtidig, at tilladelsen skal gives i sammenhæng med, at ansøgeren opfører et nyt indhandlingsanlæg på land. Herunder gives der også tilladelse ved omfattende reovering eller omstilling af bestående anlæg.

Det gælder både for Fiskerivirksomhed B, Fiskerivirksomhed C, og Fiskerivirksomhed D, at alle tre selskaber har fået tildelt en tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøj på baggrund af, at selskaberne samtidig opfører nye indhandlingsanlæg på land. Selskaberne har i forbindelse med ansøgningen om indsættelse af indhandlingsfartøj redegjort for et projekt for opførelse af indhandlingsanlæg på land.

Under punkt 17 på blanketten "Ansøgning om tilladelse til indsættelse af et indhandlingsfartøj i medfør af Fiskerilovens § 12" [...] fremgår det, at ansøgeren skal udfylde kommune og område, hvor indhandlingen skal foretages.

I "Vejledning til ansøgning om indsættelse af et indhandlingsfartøj (Omladningstilladelse" [...] præciseres det, *"at det skal meddeles, i hvilket område hhv. i hvilken kommune omladningen skal finde sted. En omladningstilladelse gives kun for et bestemt geografisk område. Udvidelsen af det geografiske område skal kun tillades, såfremt den biologiske rådgivning, den fastsatte totale kvotemængde, de allerede opfiskede fangstmængder, situationen i de landbaserede indhandlingssteder og de i udsigt stillede indhandlingspriser, tillader henholdsvis nødvendiggør dette."* [...]

Under de generelle betingelser i "Principper for indsættelse af indhandlingsfartøjer" [...] fremgår det, at *"tilladelser til indsættelse af indhandlingsfartøjer begrænses til et nærmere defineret område frem for kommunegrænser"*. [...]

Fiskerivirksomhed B har i deres ansøgning om tilladelse til at indsætte et indhandlingsfartøj af 28. april 2016 anført under punkt 17, at området for indhandlingsfartøjet er Qaasuitsup Kommune (By O).

I tilladelsen af 20. maj 2016 fremgår det, at Fiskerivirksomhed B har fået tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøj i Forvaltningsområde X ved området omkring Bygd L.

I tilladelsen af 24. august 2016 fremgår det, at området for tilladelsen til indsættelse af indhandlingsfartøj i Forvaltningsområde X for Fiskerivirksomhed B er blevet nærmere defineret som [...]°N, [...]°V samt [...]°S.

Fiskerivirksomhed C har i deres ansøgning om tilladelse til at indsætte et indhandlingsfartøj af 17. februar 2016 anført under punkt 17, at området for indhandlingsfartøjet er Qaasuitsup Kommune (By P).

I tilladelsen af 1. marts 2016 fremgår det, at Fiskerivirksomhed C har fået tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøj i Forvaltningsområde Y.

I tilladelsen af 31. august 2016 fremgår det, at området for tilladelsen til indsættelse af indhandlingsfartøj i Forvaltningsområde Y for Fiskerivirksomhed C er blevet nærmere defineret som [...]°N, [...]°S, [...]°V og [...]°Ø.

Fiskerivirksomhed D har i deres ansøgning om tilladelse til at indsætte et indhandlingsfartøj af 22. februar 2016 anført under punkt 17, at området for indhandlingsfartøjet er Qaasuitsup Kommune (By O).

I tilladelsen af 26. juli 2016 fremgår det, at Fiskerivirksomhed D har fået tilladelse til indsættelse af indhandlingsfartøj i Forvaltningsområde X ved området omkring Bygd N.

I tilladelsen af 31. august 2016 fremgår det, at området for tilladelsen til indsættelse af indhandlingsfartøj i Forvaltningsområde X for Fiskerivirksomhed D er blevet nærmere defineret som [...]°N, [...]°V, [...]°S og [...]°Ø.

Partshøring

[...]

Det skal præciseres, at formålet med indsættelsen af indhandlingsfartøjer ikke er [at] øge konkurrencen i et område, men at indsættelse af indhandlingsfar-

tøjer i stedet skal fungere som en finansieringsmulighed eller foreløbig indhandlingsmulighed, indtil at indhandlingsstedet på land er oprettet. Det er indhandlingsstedet på land, der skal styrke konkurrencen. Af Departementets udtalelse til Ombudsmanden for Inatsisartut af 21. december 2012 [rettelig 2016; min bemærkning] kan man få den opfattelse, at formålet med indsættelse af indhandlingsfartøjer er tilføje en øget konkurrence til et bestemt område.

Det forekommer naturligt, at indhandlingsfartøjer skal operere i det samme område, som parten opføre et indhandlingsanlæg på land. Afgrænsningen af har derfor karakter af jus og ikke faktum.”

Den 28. februar 2018 sendte jeg departementets udtalelse til Fiskerivirksomhed A. Jeg bad om virksomhedens eventuelle bemærkninger.

Samme dag sendte jeg en række yderligere spørgsmål til det daværende Departement for Fiskeri og Fangst. Jeg spurgte i den forbindelse bl.a. til departementets ændring af måden, som den geografiske afgrænsning af omladningstilladelserne blev angivet på, sagernes faktuelle grundlag og departementets overvejelser i forhold til, om der skulle have været foretaget partshøring.

Efter adskillige rykkere modtog jeg et svar fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug den 16. juli 2018. Heri skrev departementet bl.a. følgende:

”Ad 2 – spørgsmål til departementets praksisændring

Ændring i geografisk beskrivelse

Departementet har anført i sin udtalelse af 21. december 2016 til Ombudsmanden for Inatsisartut, at departementet har ændret sin praksis, så den geografiske afgrænsning af området for den enkelte omladningstilladelse er angivet med koordinater, i stedet for en afgrænsning som f.eks. ”i Forvaltningsområde X ved området omkring Bygd L”. Dette er foretaget med henblik på at sikre, at der ikke opstår misforståelser omkring operationsområdet for indhandlingsfartøjerne på grund af en upræcis afgrænsning.

Spørgsmålet blev nævnt på et møde i Fiskerirådet den 11. februar 2016, hvor der var en drøftelse angående etablering af en arbejdsgruppe, som skulle undersøge og komme med forslag til revision af principper for indsættelse af indhandlingsfartøjer. I den forbindelse blev der rejst ønske om mere præcision i afgrænsningen af indhandlingsfartøjers operationsområde, herunder at der blev indført koordinater. Selvom der er tale om en ændring for så vidt angår, hvorledes afgrænsningen beskrives, er der ikke tale om ændringer i den hidtidige praksis for meddelelse af omladningstilladelser.

Ændringen med beskrivelse af området med koordinater, der blev indført i august 2016, var ikke med henblik på at indskrænke operationsområderne for indhandlingsfartøjerne, men derimod for at præcisere afgrænsningen af det område, fartøjerne måtte operere indenfor. Der er således tale om det samme bedømmelsesgrundlag som tidligere.

Det er imidlertid departementets opfattelse, at der ved afgørelser, som ikke giver ansøgeren fuldt ud medhold, skal være en begrundelse, jf. herved § 22 i Landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

Orientering om ændringen til sagens parter

Sagens parter blev ikke særskilt orienteret om, at beskrivelsen af operationsområdet for den midlertidige tilladelse ville blive ændret fra eksempelvis "i Forvaltningsområde X ved området omkring Bygd L" til "i Forvaltningsområde X nærmere defineret som [...] N i nord, [...] V i vest samt [...] i syd["].

Det er departementets opfattelse, at der ikke foreligger en ændring af praksis i bedømmelsesgrundlaget, men derimod udelukkende en anden måde at beskrive afgrænsningen i operationsområdet for indhandlingsfartøjer, når der ændres fra en beskrivelse med ord til en beskrivelse med koordinater.

På den baggrund har det været vurderingen, at det ikke var nødvendigt at orientere parterne om denne nye måde at beskrive området på.

Fiskerierhvervet er bredt repræsenteret i Fiskerirådet, herunder som medlemmer eller observatører. På mødet den 11. februar 2016 var der en drøftel-

se af spørgsmålet om etablering af en arbejdsgruppe, der skulle undersøge og stille forslag om revision af principper for indsættelse af indhandlingsfartøjer, herunder blev spørgsmålet om en præcisering af operationsområdet ved anførsel af koordinater også nævnt.

Selvom spørgsmålet har været nævnt på et møde i Fiskerirådet, er det dog departementets opfattelse, at det ville have været en god service for borgerne, såfremt der havde været en oplysning på departementets hjemmeside og på businessgreenlands hjemmeside, hvor rederierne ligeledes finder ansøgningsskemaet til omladningstilladelserne, om den ændrede måde at angive afgrænsningen på.

Betydning at ændringen i de konkrete sager

Det er departementets opfattelse, at ændringen i måden at afgrænse operationsområdet på ikke har betydning i de konkrete sager.

Afgrænsningen er foretaget, som anført i principper for indsættelse af indhandlingsfartøjer samt ved departementets vurdering af indhandlingsmulighederne i de pågældende forvaltningsområder sammenholdt med ansøgernes oplysninger om, hvor ansøgerne ønsker at etablere landanlæg.

Ad 3 – spørgsmål til omladningstilladelseernes faktuelle grundlag

Når departementet skal træffe afgørelse i en sag vedrørende ansøgning om en omladningstilladelse indgår dels oplysninger om forholdene for det indhandlingsanlæg, der skal opføres, og dels oplysninger om eksisterende indhandlingsanlæg i forvaltningsområdet.

For så vidt angår oplysninger om etablering af et nyt stationært landanlæg er det ansøgeren, der oplyser sagen vedrørende f.eks. kommunens byggetilladelse, arealtildeling, tilsagn vedrørende forsyning af el, vand og affaldshåndtering, vejadgang, kajplads, arbejdskraft, kontrakt med byggeselskab samt bankgaranti. Disse oplysninger sendes til departementet af ansøgeren. Derudover foretager departementet en vurdering af hensynet til åbning af konkurrence mellem eksisterende landanlæg og det af ansøgeren påtænkte landanlæg. Hertil kommer ansøgerens oplysning om veterinærgodkendelse af indhandlingsfartøjet fra relevante fødevare myndigheder.

Det faktuelle grundlag for afgørelsen om den geografiske placering træffes på grundlag af departementets vurdering af eksisterende indhandlingsmuligheder i forvaltningsområdet samt ansøgningens oplysning om, hvor et landanlæg ønskes opført.

I 2016 var der følgende indhandlingsmuligheder i By P og By O: Forvaltningsområde Y havde 9 indhandlingsanlæg i henholdsvis By P, [...], [...], Bygd M, [...], [...], [...], [...], [...] alle drevet af Fiskerivirksomhed E. Forvaltningsområde X havde 7 indhandlingsanlæg i henholdsvis By O, Bygd L, [...],[...]og [...] alle drevet af Fiskerivirksomhed E, i By O drevet af [...] og Fiskerivirksomhed E og Bygd N drevet af Fiskerivirksomhed D.

Fiskerivirksomhed B med Fartøj G ønskede at etablere et landanlæg i Bygd L. Fiskerivirksomhed C med Fartøj I ønskede at etablere et landanlæg i Bygd M. Fiskerivirksomhed D med Fartøj H ønskede at renovere deres landanlæg i Bygd N.

Ovenstående faktiske omstændigheder indgik i departementets vurdering af, hvordan de konkrete omladningstilladelser skulle afgrænses geografisk.

Ad 4 – spørgsmål til partshøringsprocessen

Partshøring over bestemte oplysninger vedrørende sagernes faktiske omstændigheder

Vedrørende den geografiske afgrænsning for indhandlingsfartøjet foretager departementet som nævnt en vurdering af indhandlingsmulighederne i forhold til de stationære indhandlingsanlæg, der allerede eksisterer i forvaltningsområdet, sammenholdt med, hvor ansøgeren ønsker at opføre et indhandlingsanlæg. Disse oplysninger er af væsentlig betydning for departementets afgørelse. Oplysningerne er dels til gunst for ansøgningen, når det vedrører konkurrence elementet til det stationære anlæg, som ansøgeren ønsker at etablere, og dels til ugunst i forhold til en geografisk afgrænsning af operationsområdet for et indhandlingsfartøj.

[...]

Praksisændringens betydning for partshøringsspørgsmålet

Det er departementets opfattelse, at der ikke er tale om en ændring af praksis vedrørende bedømmelsesgrundlaget for afgørelser om omladningstilladelser, men derimod kun en ændring af måden at beskrive området til afgrænsning af operationsområdet for indhandlingsfartøjet. Det vil sige, at det eksempelvis ændres fra "området ved Bygd L" til en præcisering af dette område ved anvendelse af koordinater i stedet.

[...]

Sammenfatning

Departementet har på ny foretaget en vurdering af sagen, og departementet finder, at sagen giver anledning til visse præciseringer i departementets sagsbehandling vedrørende omladningstilladelser. Det er i dag præciseret over for Departementet, at sager der ikke giver ansøgeren fuldt ud medhold skal ledsages af en begrundelse herfor, samt at der skal udarbejdes telefonnotat, når der i en telefonsamtale indgår oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse."

Ved brev af 13. september 2018 sendte jeg Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs udtalelse til Fiskerivirksomhed A, således at virksomheden fik lejlighed til at forholde sig til departementets opfattelse af sagen.

I februar og marts 2019 kontaktede en af mine medarbejdere Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug for at spørge til den e-mail, som en medarbejder fra Fiskerivirksomhed A på vegne af Fiskerivirksomhed D sendte til departementet den 19. august 2016. Heri er der nævnt et "kortbilag" (min oversættelse). Jeg havde dog ikke modtaget et sådant bilag, da jeg modtog sagens akter fra departementet. Min medarbejder blev oplyst om, at departementet ikke var i besiddelse af det omtalte bilag.