



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

kvotekonzentrationen i dansk fiskeri

Opfølgning i sagen om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri (beretning nr. 22/2016)

1. oktober 2021

RN 708/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri, som blev indledt med en beretning i 2017. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 31. januar 2018 og 20. marts 2020. Som følge af kongelig resolution af 19. november 2020 blev ressortansvaret for sager vedrørende fiskeri overført fra Miljø- og Fødevarerministeriet til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Derfor vil der i det følgende blive henvist til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer.

Konklusion

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har udarbejdet regler for opgørelse af kvotekonzentration med det formål, at koncentrationen af kvoteejerskab kan opgøres korrekt. Ministeriet har desuden etableret et tilfredsstillende grundlag for administration af kvoteejerskab og en tilfredsstillende administrativ kontrol af, om kvotekonzentrationsreglerne overholdes. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris regler for opgørelse af kvotekonzentration fastlægger, at makrel i vestlige farvande og B-kvoter skal indgå ved opgørelse af kvotekonzentrationen.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har med et nyt it-system implementeret et administrativt grundlag for, at kvotekonzentrationen kan opgøres korrekt. It-systemet inkluderer også beregninger af kvotekonzentrationen på baggrund af B-kvoter.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har etableret et revisionsteam, der kontrollerer og overvåger erhvervsfiskeriselskaber med hjemmel i en ny bekendtgørelse, hvor der er fastsat regler for erhvervsfiskeriselskabernes ejerskab af kvoter gennem bestemmende indflydelse.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris arbejde med at fastsætte kriterier for, hvornår der kan gives dispensation fra kvotekonzentrationsreglerne, med henblik på at begrænse kvotekonzentrationen.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i august 2017 en beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri. Beretningen handlede om, hvorvidt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri havde understøttet Folketingets intention om, at kvoter ikke måtte koncentreres på for få hænder. Vi følger på grund af flytningen af ressortansvaret op på Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer som nævnt ovenfor.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, påtalte de skarpt, at Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af fiskerikvoterne havde været uprofessionel og helt utilstrækkelig. Forvaltningen havde ikke understøttet Folketingets intention om, at kvoterne ikke måtte koncentreres på for få fiskere. Derudover henledte Statsrevisorerne Folketingets opmærksomhed på, at miljø- og fødevareministeren og Miljø- og Fødevareministeriet i flere tilfælde ikke havde givet Folketinget fyldestgørende og korrekte oplysninger om udviklingen i bl.a. kvotekoncentrationen og kvoteejernes overholdelse af regler. Statsrevisorerne så med stor alvor på, at beretningen ikke alene dokumenterede Miljø- og Fødevareministeriets kritisable forvaltning, men også forhold, der indikerede ulovligheder, som hverken var blevet forebygget eller opdaget.

Det fremgik yderligere af beretningen, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde fastsat regler, der understøttede, at kvoterne ikke blev koncentreret på for få hænder, og at ministeriet ikke havde etableret et system, der sikrede en forvaltning, hvor ministeriet kunne opgøre de enkelte fiskeres ejerskab af kvoteandele korrekt. Ministeriet havde ikke de mest grundlæggende administrative forudsætninger for at kunne registrere kvotehandler og dermed kvoteejerskab korrekt.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris arbejde med at udarbejde nye regler til begrænsning af kvotekoncentration.	Behandles i dette notat.
2. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris arbejde med at udarbejde regler for opgørelse af kvotekoncentration med det formål, at koncentrationen af kvoteejerskab kan opgøres korrekt.	Behandles i dette notat.
3. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris arbejde med at etablere et tilfredsstillende grundlag for administration af kvoteejerskab.	Behandles i dette notat.
4. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at etablere et tilfredsstillende grundlag for administration af fartøjshandler og kvotehandler.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 20. marts 2020.
5. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris arbejde med at etablere en tilfredsstillende administrativ kontrol af, om kvotekoncentrationsreglerne overholdes.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på dokumentgennemgang, møder og brevudveksling med ministeriet.

Regler til begrænsning af kvotekonzentration

7. Statsrevisorerne bemærkede, at der i perioder reelt ikke havde været regler, der i praksis satte grænser for, hvor mange kvoter den enkelte fisker måtte eje.

8. Rigsrevisionens opfølgning i marts 2020 viste, at Miljø- og Fødevareministeriet havde udarbejdet nye regler for kvotekonzentration i bekendtgørelse af 12. december 2019 om regulering af fiskeriet (herefter reguleringsbekendtgørelsen). Det fremgår af reguleringsbekendtgørelsen, at Fiskeristyrelsen kan give dispensation fra kvotekonzentrationsreglerne, jf. § 52. Det fremgår videre af reguleringsbekendtgørelsen, at bl.a. kvoteselskaber kan få dispensation fra kvotekonzentrationsreglerne. Opfølgningen viste imidlertid, at der endnu ikke var fastsat klare kriterier for, hvornår der kan gives dispensation, men at ministeriet havde igangsat et arbejde med henblik på at afklare dette.

9. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at der fortsat er drøftelser med ordførerkredsen, og at ministeriet forventer, at kriterier for meddelelse af dispensationer vil være klar den 1. januar 2022.

10. Rigsrevisionen kan konstatere, at reguleringsbekendtgørelsen indeholder mulighed for en mere generel dispensation fra reglerne, og at der ikke er fastsat kriterier for at meddele dispensationer. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri forventer, at der vil være fastsat kriterier for dispensation i januar 2022. Rigsrevisionen vil fortsat følge, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri fastsætter kriterier for, hvornår der kan gives dispensation fra kvotekonzentrationsreglerne, med henblik på at begrænse kvotekonzentrationen.

Bekendtgørelse om regulering af fiskeriet

Reguleringsbekendtgørelsen omfatter aktiviteter i forbindelse med erhvervsmæssigt fiskeri samt danske fiskeres og dansk indregistrerede fiskerfartøjers erhvervsmæssige udnyttelse af fisk i alle farvande. Bekendtgørelsen omfatter desuden landinger, omsætning mv. i Danmark, der stammer fra udenlandske indregistrerede fiskerfartøjer.

Regler for opgørelse af kvotekonzentration

11. Det fremgik af beretningen, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke kunne opgøre kvoteejerskabet korrekt og derfor ikke systematisk kunne følge udviklingen af den samlede kvotekonzentration over tid.

12. Rigsrevisionens opfølgning i marts 2020 viste, at Miljø- og Fødevareministeriet havde indarbejdet i reguleringsbekendtgørelsen, at beregninger af personers og selskabers samlede ejerandele skulle ske på grundlag af et gennemsnit af de foregående 3 års danske slutkvoter. Opfølgningen viste dog, at ministeriet ikke havde indarbejdet, at kvoten for makrel i vestlige farvande skulle indgå i opgørelsen af kvotekonzentrationen. Ministeriet arbejdede desuden på at få udarbejdet en bekendtgørelse om kvotekonzentration, hvor der vil fremgå bestemmelser, der implementerer et B-kvotestem.

13. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at ministeriet har udarbejdet en ny bekendtgørelse om kvotekonzentration, der inkluderer makrel og B-kvoter. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. juli 2021.

Vi har gennemgået bekendtgørelsen for at afdække, hvordan makrel i vestlige farvande bliver inkluderet i beregningen af kvotekonzentrationen. Vores gennemgang viser, at de mængder af makrel i vestlige farvande, som Danmark modtager i bytte, lægges oven i kvoten for nordsømakrel, hvormed de kommer til at tælle med i beregningen af kvotekonzentrationen. Gennemgangen viser også, at B-kvoter medregnes ved opgørelse af kvotekonzentrationen.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har udarbejdet regler for opgørelse af kvotekonzentration med det formål, at koncentrationen af kvoteejerskab kan opgøres korrekt. Reglerne sikrer, at kvoten for makrel i vestlige farvande og B-kvoterne indgår ved opgørelsen af kvotekonzentrationen. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Administration af kvoteejerskab

15. Statsrevisorerne bemærkede, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde etableret de mest grundlæggende administrative forudsætninger for korrekt registrering af kvotehandler og kvoteejerskab, og ministeriets opfølgning og kontrol havde været særdeles mangelfuld eller fraværende. Statsrevisorerne fandt det derudover særdeles relevant, at ministeriet ville gennemføre en ekstern analyse af området.

16. Rigsrevisionens opfølgning i marts 2020 viste, at Miljø- og Fødevareministeriet havde udarbejdet instrukser vedrørende kvoteforvaltning. Opfølgningen viste desuden, at ministeriet delvist havde idriftsat et nyt it-system til håndtering af beregning af kvotekonzentration for A-kvoterne, men at håndteringen af beregning af B-kvoter fortsat udestod.

17. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at der er udviklet og idriftsat et it-system, som understøtter kontrollen med kvotekonzentration for både A- og B-kvoter. Systemet genererer dagligt en oversigt over alle overtrædelser af kvotekonzentrationsreglerne, herunder overtrædelse af et samlet loft på IOK- og FKA-kvoter, lofter på enkeltlicenser og krydsregler. Rapporten indeholder overtrædelser på både person-, selskabs- og fartøjsniveau.

18. Rigsrevisionens gennemgang af it-systemet viser, at det nye system kan håndtere beregninger af både A- og B-kvoter. Dermed understøtter systemet kontrollen med kvotekonzentrationen.

19. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har etableret et tilfredsstillende grundlag for administration af kvoteejerskab. Ministeriet har således idriftsat et nyt it-system til håndtering af beregning af kvotekonzentrationen, som inkluderer beregninger af kvotekonzentration på baggrund af B-kvoter. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Administrativ kontrol af kvotekonzentrationsreglerne

20. Det fremgik af beretningen, at der var en mangelfuld administrativ kontrol af, om kvotekonzentrationsreglerne blev overholdt, og at det i flere tilfælde var muligt for fiskere at overskride kvotekonzentrationslofterne, uden at det blev opdaget i den administrative kontrol.

21. Rigsrevisionens opfølgning i marts 2020 viste, at Miljø- og Fødevareministeriet havde etableret et revisionsteam med revisionsmæssige og juridiske kompetencer. Revisionsteamet var påbegyndt kontrol- og overvågningsopgaver i forhold til kvotekonzentration og ejerskabsforhold i erhvervsfiskeriselskaber. Revisionsteamet afventede dog en ny bekendtgørelse om kvotekonzentration, hvor reglerne for erhvervsfiskeriselskabers ejerskab af kvoter gennem bestemmende indflydelse ville fremgå.

22. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at den nye bekendtgørelse om kvotekonzentrationsreglerne er trådt i kraft den 1. juli 2021. Heraf fremgår det, at erhvervsfiskeriselskabers ejerskab af kvoter gennem bestemmende indflydelse vil blive kontrolleret, så selskaber gennem ydelse af lån eller sikkerhedsstillelse ikke kan omgå reglerne.

23. Vi har gennemgået revisionsteamets arbejde med at kontrollere og overvåge erhvervsfiskeriselskaber. Vores gennemgang viser, at revisionsteamet har udført flere kontrol- og overvågningsopgaver i forhold til kvotekonzentration og ejerskabsforhold i erhvervsfiskeriselskaber. Gennemgangen viser desuden, at revisionsteamet udfører kontrol af, om kvotekonzentrationsreglerne overholdes af de personer og selskaber, der har engagementer i fiskerivirksomheder, bl.a. gennem kontrollen af registreringer af ejerskabet i disse virksomheder.

IOK-kvoter

IOK-kvoter (Individuelt Overdragelige Kvoteandele) blev indført i 2003 og omfatter sild, makrel og industrifisk.

FKA-kvoter

FKA-kvoter (FartøjsKvotAndele) omfatter konsumerarter, fx torsk, jomfruhummer og rødspætte. FKA-kvoterne blev indført som følge af lovændringen i 2006, hvorefter kvoterne kunne købes, sælges, belånes eller lejes ud.

Bekendtgørelse om fartøjer, der anvendes til erhvervmæssigt fiskeri

Et fartøj må ikke uden Fiskeristyrelsens tilladelse anvendes til erhvervmæssigt fiskeri. Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser om, hvornår Fiskeristyrelsen kan udstede licens til, at et fartøj kan anvendes til erhvervmæssigt fiskeri.

24. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har etableret en tilfredsstillende administrativ kontrol af, om kvotekoncentrationsreglerne overholdes. Ministeriet har således etableret et revisionsteam, der kontrollerer og overvåger erhvervsfiskeriselskaber med hjemmel i den nye bekendtgørelse, hvor reglerne om erhvervsfiskeriselskabernes ejerskab af kvoter gennem bestemmende indflydelse er nærmere fastsat. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Status for politianmeldelser indgivet i forbindelse med undersøgelsen af kvotekonzentrationen i dansk fiskeri

25. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyste i redegørelsen til beretningen, at der ville blive fulgt op på de indikationer på mulige ulovligheder, som Rigsrevisionen påpegede i beretningen. De forhold, som Rigsrevisionen nævnte som mulige ulovlige forhold, er siden blevet politianmeldt.

26. Rigsrevisionens opfølgning i marts 2020 viste, at Miljø- og Fødevarerministeriet valgte at politianmelde 2 af sagerne. Den ene sag blev henlagt af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), mens den anden fortsat var i proces. Ministeriet oplyste, at ministeriet i 2018 var blevet opmærksom på endnu en overtrædelse af kvotekoncentrationsreglerne, som var blevet sendt til Nordjyllands Politi. Rigsrevisionen ville orientere Statsrevisorerne om status på politianmeldelserne i et notat.

27. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at den ene sag er ved at blive behandlet ved domstolene. Der er i den anden sag rejst tiltale, og sagen er oversendt til retten for berømmelse.

Lone Strøm