



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

April 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

kvotekonzentrationen i dansk fiskeri

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

20. marts 2020

RN 703/20

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 notat til Statsrevisorerne af 31. januar 2018. Som følge af kongelig resolution af 27. juni 2019 blev ressortansvaret for sager vedrørende fiskeri overført fra Udenrigsministeriet til Miljø- og Fødevarerministeriet. Derfor vil der i det følgende blive henvist til Miljø- og Fødevarerministeriets opfølgning.

Konklusion

Miljø- og Fødevarerministeriet har etableret et grundlag for administration af fartøjshandler og kvotehandler, der bl.a. kan medvirke til at styrke forvaltningen af kvoteejerskabet i dansk fiskeri. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

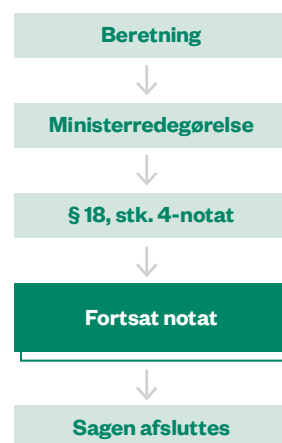
Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Miljø- og Fødevarerministeriet har i bekendtgørelsen om fartøjer, der anvendes til erhvervs-mæssigt fiskeri, indført krav til fiskere om at udfylde og indsende et fartøjsregistreringsskema og tilhørende dokumentation for ejerskifte af fiskefartøjer.
- Miljø- og Fødevarerministeriet har i bekendtgørelse for regulering af fiskeriet indført krav til fiskere om at indsende dokumentation for handler med kvoter.
- Miljø- og Fødevarerministeriet har udarbejdet en intern instruks til behandling af kvotehandler og en instruks til behandling af sager om registrering af ejerskifte af fartøjer.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at udarbejde nye regler til begrænsning af kvotekonzentration
- Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at udarbejde regler for opgørelse af kvotekonzentration med det formål, at koncentrationen af kvoteejerskab kan opgøres korrekt
- Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at etablere et tilfredsstillende grundlag for administration af kvoteejerskab
- Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at etablere en tilfredsstillende administrativ kontrol af, om kvotekonzentrationsreglerne overholdes.

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 Udenrigsministeriet havde understøttet Folketingets intention om, at kvoter ikke måtte koncentreres på for få hænder. Vi følger på grund af flytningen af ressortansvaret som nævnt ovenfor i dette notat op på Miljø- og Fødevareministeriets initiativer.

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

Opfølgningsspunkt	Status
1. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at udarbejde nye regler til begrænsning af kvotekoncentration.	Behandles i dette notat.
2. Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at udarbejde regler for opgørelse af kvotekoncentration med det formål, at koncentrationen af kvoteejerskab kan opgøres korrekt.	Behandles i dette notat.
3. Miljø- og Fødevareministeriets 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.	Behandles i dette notat.
5. Miljø- og Fødevareministeriets 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 punkterne.

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

II. Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer i forhold til opfølgningsspunkterne. 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. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyste i sin redegørelse, at der som følge af den politiske aftale om indsatsen mod kvotekonzentration i dansk fiskeri, som blev indgået af alle Folketingets partier den 16. november 2017, ville blive indført en række tiltag, der skulle regulere kvotekonzentrationen.

Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyste, at der ville blive indført et loft for ejerskab af alle IOK-arter. Derudover ville der blive indført et 4 %-loft for, hvor store andele fiskere må eje af de samlede FKA-kvoter. Derudover ville lofterne for ejerskab af en række af de enkelte FKA-kvoter blive sænket. Ministeren oplyste, at der også ville blive sat lofter for selskabers ejerskab af kvoter på samme måde, som der allerede var lofter for personer og fartøjer. I de tidligere fastsatte regler var der ikke noget samlet loft for, hvor mange FKA-kvoter en fisker samlet måtte eje. Endelig oplyste ministeren, at det ikke længere ville være muligt at eje FKA-kvoter, når man ejer mere end 1 % af IOK-kvoterne. Før ændringen måtte fiskere, der ejede 2 % af IOK-kvoterne, eje op til 25 % af det maksimale ejerskab for de enkelte FKA-kvoter.

9. Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet har udarbejdet nye regler for kvotekonzentrationen i bekendtgørelse om regulering af fiskeriet (herefter reguleringsbekendtgørelsen) af 12. december 2019. Det fremgår af bekendtgørelsen, at:

- personers og selskabers ejerandele af IOK-kvoter ikke må overstige 10 % af de samlede danske IOK-kvoter
- personers eller selskabers samlede ejerandele af FKA-kvoter ikke må overstige 4 % af de samlede danske FKA-kvoter
- personer eller selskaber, hvis samlede ejerandel udgør 1 % eller derover af de samlede danske IOK-kvoter, ikke samtidig må være ejer af FKA-kvoter
- kvotereglerne gælder for selskabers ejerskab af kvoter på samme måde, som de gælder for personer og fartøjer.

IOK-kvoter

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

FKA-kvoter

FKA-kvoter (FartøjsKvotAndele) omfatter konsumarter, 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 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.

Gennemgangen viser samtidig, at Fiskeristyrelsen kan give dispensation for ovennævnte regler, jf. § 52 i reguleringsbekendtgørelsen. Det fremgår af reguleringsbekendtgørelsen, at bl.a. kvoteselskaber kan få dispensation fra kvotekonzentrationsreglerne.

10. Miljø- og Fødevarerministeriet oplyser, at der endnu ikke er fastsat kriterier for, hvornår der kan gives dispensation, men at ministeriet har igangsat et arbejde med henblik på en løsning af problemet.

11. Rigsrevisionen finder det positivt, at Miljø- og Fødevarerministeriet har udarbejdet nye regler for kvotekonzentration. Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at reguleringsbekendtgørelsen indeholder mulighed for en mere generel dispensation fra reglerne. Rigsrevisionen vil fortsat følge, om der er fastsat klare kriterier internt i ministeriet for, hvornår der kan gives dispensation.

Regler for opgørelse af kvotekonzentration

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

13. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyste i sin redegørelse, at der ville blive indført en konsistent beregningsmetode for opgørelse af kvotekonzentration. Miljø- og Fødevarerministeriet ville anvende slutkvoter som grundlag for opgørelsen af kvotekonzentrationen frem for initialkvoter, da det blev vurderet mest hensigtsmæssigt. Ministeren oplyste også, at ministeren – med henblik på at sikre et konsistent og fuldstændigt beregningsgrundlag for kvotekonzentrationen – ville sikre, at internationalt kvotebytte, der på daværende tidspunkt ikke indgik i grundlaget for kvotekonzentrationsopgørelserne, ville indgå fremadrettet.

Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyste videre, at der ville blive gennemført en ny og mere omfattende udbyttemodel for opgørelsen af kvoteejerskab. Udbyttemodellen betyder, at kvoteloftet fremover ikke kun gælder de kvoter, en fisker selv ejer, men også de kvoter, som fiskeren kan formodes at have bestemmende indflydelse over, fx økonomiske engagementer eller fordringer i forhold til selskaber – eller såkaldte B-kvoter. I de tidligere fastsatte regler talte sådanne kvoter ikke med ved beregningen af kvotekonzentrationen.

14. Vores gennemgang viser, at det fremgår af reguleringsbekendtgørelsen, at beregninger af personers og selskabers samlede ejerandele sker på grundlag af et gennemsnit af de foregående 3 års danske slutkvoter.

Gennemgangen viser endvidere, at reguleringsbekendtgørelsens opgørelse af kvotekonzentrationen medregner de internationale kvotebytter mellem arter, som er omfattet af koncentrationslofter, i løbet af kalenderåret. Ministeriet arbejder med, at de mængder af makrel i vestlige farvande, som Danmark modtager i bytter, lægges oven i kvoten for nordsømakrel, hvormed de kommer til at tælle med i kvotekonzentrationsberegningen. Ministeriet har oplyst, at dette skrives ind i den nye bekendtgørelse om kvotekonzentration, som forventes udstedt i juli 2020.

Miljø- og Fødevareministeriet er ligeledes i gang med at gennemføre den mere omfattende udbyttemodel til beregning af kvotekonzentration. Ministeriet har oplyst, at denne model omfatter, at både A-kvoter og B-kvoter skal indgå i beregningen af kvotekonzentrationen. Mens A-kvoter er de kvoter, som fiskeren ejer, er B-kvoter de kvoter, som fiskeren kan formodes at have bestemmende indflydelse over, fx økonomiske engagementer eller fordringer i forhold til selskaber. Ministeriet har oplyst, at medregningen af B-kvoter ved opgørelsen af kvotekonzentrationen vil indgå i en kommende bekendtgørelse om kvotekonzentration, der forventes at træde i kraft den 1. juli 2020.

15. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at det fremgår af reglerne, at beregninger af personers og selskabers samlede ejerandele sker på grundlag af et gennemsnit af de foregående 3 års danske slutkvoter. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets arbejde med at få kvoten for makrel i vestlige farvande til at indgå i opgørelsen af kvotekonzentrationen. Rigsrevisionen vil herudover fortsat følge Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at udarbejde en bekendtgørelse om kvotekonzentration, hvor der vil fremgå bestemmelser, der implementerer et B-kvotesystem.

Administration af kvoteejerskab

16. 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.

17. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyste i sin redegørelse, at der var gennemført en ekstern analyse af administrationsgrundlaget. Der var i den forbindelse udarbejdet en række anbefalinger til et mere veludbygget administrationsgrundlag samt gennemført digitalisering og systematisering af en række administrative og kontrolmæssige processer. Miljø- og Fødevareministeriet oplyste, at ministeriet ville følge op på anbefalingerne med henblik på at etablere en hensigtsmæssig og tilfredsstillende administration af området.

18. Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet instrukser vedrørende kvoteforvaltning. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har udviklet og delvist idriftsat et nyt it-system, der kan håndtere beregninger af kvotekonzentration. It-systemet, der skal understøtte kontrollen af kvotekonzentrationsreglerne, er sat i drift for så vidt angår A-kvoter, men udestår for så vidt angår beregningen af B-kvoter. It-systemet, der vedrører B-kvoter, forventes idriftsat, når bekendtgørelsen om kvotekonzentration foreligger i juli 2020. It-projektet forventes således endeligt afsluttet ultimo 2. kvartal 2020.

19. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet instrukser vedrørende kvoteforvaltning og kontroller og delvist idriftsat et nyt it-system til håndtering af beregning af kvotekonzentrationen. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets idriftsættelse af it-systemet for indregning af B-kvoter ved opgørelse af kvotekonzentrationen.

Administration af fartøjshandler og kvotehandler

20. Det fremgik af beretningen, at der ikke var grundlæggende administrative procedurer for anmeldelser af handler med fartøjer og kvoter.

21. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyste i redegørelsen, at der ville blive udarbejdet en bekendtgørelse og en revideret instruks, som bl.a. ville indeholde krav vedrørende indsendelsesfrist og dokumentation, der skulle indsendes i forbindelse med fartøjshandler og kvotehandler.

22. Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet har indført krav til fiskernes registreringer af fartøjshandler og kvotehandler i de relevante bekendtgørelser og samtidig har opdateret kravene til sagsbehandlerens kontrol af kravene i interne instrukser.

Bekendtgørelsen om fartøjer, der anvendes til erhvervmæssigt fiskeri

Et fartøj må ikke uden Fiskeristyrelsens tilladelse anvendes til erhvervmæssigt fiskeri.

Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser for, hvornår Fiskeristyrelsen kan udstede licens til, at et fartøj kan anvendes til erhvervmæssigt fiskeri.

Miljø- og Fødevarerministeriet har i bekendtgørelsen om fartøjer, der anvendes til erhvervmæssigt fiskeri, indført krav om, at fiskerne skal udfylde og indsende et fartøjsregistreringsskema samt tilhørende dokumentation for ejerskiftet af fiskefartøjet. Vores gennemgang viser endvidere, at ministeriet i reguleringsbekendtgørelsen har indført krav om, at fiskerne skal indsende dokumentation for kvotehandler. Derudover viser gennemgangen, at ministeriet har udarbejdet en instruks til behandling af kvotehandler og en instruks til behandling af sager om registrering af ejerskifte af fartøjer. Det fremgår af instruksen for kvotehandler og overdragelser, at:

- sagsbehandleren skal kontrollere, om overdragelsen af kvoter er mulig inden for de gældende regler for ejerskab af kvoter.

Det fremgår af instruksen for registrering af ejerskifte af fartøjer, at:

- sagsbehandleren skal kontrollere, om ejerskiftet er dokumenteret i Søfartsstyrelsens Skibsregister
- sagsbehandleren skal kontrollere, at ejerskiftet er modtaget i Fiskeristyrelsen senest 30 dage efter overdragelsestidspunktet
- sagsbehandleren skal kontrollere øvrige betingelser for ejerskifte, herunder fartøjets kapacitetsbetingelser.

23. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevarerministeriet har etableret et grundlag for administration af fartøjshandler og kvotehandler. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Administrativ kontrol af kvotekonzentrationsreglerne

24. Det fremgik af beretningen, at der var en mangelfuld administrativ kontrol med, 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.

25. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyste i sin redegørelse, at der skulle etableres et revisionsteam i Fiskeristyrelsen med specialkompetencer til at føre kontrol med personer og selskaber, som har engagementer

i fiskerivirksomheder (lån, kaution, pant mv.). Teamets opgave ville bestå i systematisk ud fra en risikobaseret tilgang at kontrollere, at kvotekonzentrationsreglerne overholdes, herunder reglerne i udbyttemodellen mv.

26. Vores gennemgang viser, at der er blevet etableret et revisionsteam i Fiskeristyrelsen med revisionsmæssige og juridiske kompetencer, der har påbegyndt kontrol- og overvågningsopgaver i forhold til kvotekonzentration og ejerskabsforhold i erhvervsfiskeriselskaber. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at revisionsteamet i Fiskeristyrelsen vil kontrollere alle erhvervsfiskeriselskaber inden for de næste 3-5 år og løbende foretage kontrol af kvotekonzentrationen og økonomiske mellemværender mv. med henblik på at undgå stråmandsvirksomhed. Vores gennemgang viser herudover, at ministeriet har udarbejdet instrukser for registrering og kontrol af erhvervsfiskerselskaber, der skal understøtte revisionsteamets arbejde. Instrukserne indeholder udførlige beskrivelser af de sagsbehandlingstrin, der skal gennemføres for at kontrollere, om ejerkredsen og selskabsformen er angivet korrekt i de relevante registre. Herunder skal kontrollen undersøge, om der er indikation på stråmandsvirksomhed.

27. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljø- og Fødevarerministeriet har iværksat en række initiativer for at kunne udføre en tilstrækkelig administrativ kontrol med, om kvotekonzentrationsreglerne overholdes af de personer og selskaber, der har engagementer i fiskerivirksomheder, bl.a. gennem kontrollen af registreringer af ejerskabet i disse virksomheder. Ministeriet har dog oplyst, at revisionsteamet på nuværende tidspunkt afventer den nye bekendtgørelse om kvotekonzentration, hvor reglerne for erhvervsfiskeriselskabers ejerskab af kvoter gennem bestemmende indflydelse vil fremgå. Da bekendtgørelse om kvotekonzentration ikke er på plads, vil Rigsrevisionen fortsat følge Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med administrativt at følge overholdelse af kvotekonzentrationsreglerne.

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

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

29. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at ministeriet efter nøjere overvejelser har valgt at henlægge flere sager på grund af forældelse. Ministeriet har dog valgt at politianmelde 2 af sagerne. Den ene sag er henlagt af SØIK, mens den anden fortsat er i proces. Herudover har ministeriet ved gennemgangen af sagen konstateret yderligere overtrædelser af fiskerireglerne, som i øjeblikket er under behandling. Endelig er ministeriet i 2018 blevet opmærksom på endnu en overtrædelse af kvotekonzentrationsreglerne, som er blevet sendt til Nordjyllands Politi.

30. Rigsrevisionen vil i næste notat om sagen orientere Statsrevisorerne om status på politianmeldelserne.