

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
ministersvar@ft.dk

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>



Sag/ID Nr.	Enhed	Dato
2018 - 5898/2018-2078	Controller	15. januar 2019

Ministeren for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejdes redegørelse vedr. beretning nr. 1-2018 om tilskud på fiskeriområdet

Indledning

Statsrevisorerne har i brev af 18. oktober 2018 anmodet om en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet giver anledning til.

Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet handler om forvaltning af tilskud under Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF)¹ i perioden 2014-2017 og er afgivet i forlængelse af Rigsrevisionens beretning af 14. august 2017 om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri og Kammeradvokatens forvaltningseftersyn af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens sagsbehandling i nogle specifikke sagsforløb af 14. september 2018. Fiskeriområdet blev overført fra Miljø- og Fødevarerministeriet til Udenrigsministeriet ved en ressortomlægning den 7. august 2017, og en selvstændig Fiskeristyrelse blev etableret den 24. november 2017.

Genopretning af fiskeriområdet er en højt prioriteret opgave for regeringen. De to beretninger og Kammeradvokatens forvaltningseftersyn afspejler behovet for en fundamental gennemgang af forvaltningen på fiskeriområdet og fortsat opbygning af et solidt og gennemsigtigt grundlag for fiskeridadministrationen. Et grundlag som bygger på dokumentation, gennemsigtighed og klare retningslinjer og processer i overensstemmelse med retsgrundlag, forvaltningsretlige principper og procedurer. Der er derfor udover konkret opfølgning på de rejste kritikpunkter også behov for en opbygning af en understøttende forvaltningskultur. Der er samlet set tale om en omfattende og væsentlig opgave, og derfor har regeringen også prioriteret et bevillingsmæssigt løft af fiskeriområdet.

Fiskeristyrelsen har som direkte opfølgning på beretningen i oktober 2018 foretaget fem politianmeldelser. Disse omfatter 12 forhold, 15 forskellige selskaber, 11 forskellige personer og vedrører et samlet beløb på ca. 6,1 mio. kr. Som en integreret

¹ Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) udmøntes i Danmark via Hav- og Fiskeriudviklingsprogrammet 2014-2020.

del af opfølgingsarbejdet vil ministeriet undersøge om der er flere tilskudssager med grundlag for mistanke om svig.

I denne redegørelse fokuseres på de væsentligste initiativer, som er igangsat som opfølgning på Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet. Nogle af tiltagene tager ikke kun sigte på kritikpunkter relateret til denne beretning, men adresserer også mere overordnede problemstillinger i forvaltningen af fiskeriområdet, der er blevet påpeget i de andre undersøgelser, eller som ministeriet har konstateret i anden sammenhæng. I det følgende gennemgås de konkrete initiativer, der er igangsat eller vil blive gennemført.

Opfølgning på beretning nr. 1-2018 om tilskud på fiskeriområdet

1. Tværgående tiltag i Fiskeristyrelsen

Ud over opfølgningen på de konkrete kritikpunkter, som Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet giver anledning til, er der behov for en opbygning af en understøttende og professionel forvaltning på fiskeriområdet. Der vil blive taget en række initiativer, som har til formål at opbygge en forvaltning:

- Der er præget af enkelhed, effektivitet og klare processer, og hvor ledere og medarbejdere har forståelse for og kompetencer til at udføre opgaverne på en måde, der lever op til de forvaltningsretlige krav og god forvaltningsskik.
- Der bygger på skriftlighed og dokumentation.
- Hvor der er etableret fyldestgørende administrationsgrundlag og klarhed om myndighedsrollen, mere automatik og mindre skøn ved tilskud.
- Som sikrer en ensartet og gennemsigtig sagsbehandling, således at forskelsbehandling undgås.

De konkrete initiativer vil omfatte styrkelse af de interne systemer og kompetencer for at underbygge korrekt forvaltning bl.a. via udarbejdelse af vejledninger og gennemførelse af undervisningsaktiviteter.

Samtidig skal Fiskeristyrelsen også blive bedre til at anvende tilgængelige data og udvikle nye digitale løsninger for sagsbehandlingen. Det vil blandt andet bidrage til at lette sagsgange og undgå fejl i sagsbehandlingen. Fiskeristyrelsen vil for eksempel forberede og gennemføre et udbud med henblik på etablering af et nyt sagsbehandlingssystem på tilskudsområdet i 2019.

2. Korrekt udmøntning af EU's pointsystem

Rigsrevisionen har påpeget, at ministeriet har vurderet grundbetingelsen om antagelighed på et forkert grundlag, fordi ministeriet ikke har administreret og sanktioneret EU's pointsystem for alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne i overensstemmelse med retsgrundlaget. Rigsrevisionen konkluderer på den baggrund, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er blevet tildelt strafpoint for alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne. Ministeriet har dermed ikke været i stand til at vurdere, om ansøgninger om tilskud på EHFF-programmet lever op til grundbetingelsen om antagelighed, der er en forudsætning for at kunne modtage og beholde et tilskud.

Som følge af kritikken vil der blive foretaget en gennemgribende gennemgang af administrationsgrundlaget på pointområdet med henblik på at sikre, at dette lever op til reglerne. Arbejdet er igangsat med ekstern bistand og indebærer bl.a. ændring af bekendtgørelsen om point og udarbejdelse af ny fyldestgørende instruks og vejledning. En korrekt implementering af pointsystemet vil danne grundlag for et systematisk og korrekt tjek af antagelighed i forhold til tilskudsforvaltningen.

I det følgende redegøres for de konkrete initiativer, som iværksættes i denne forbindelse.

2.1 Ændring af bekendtgørelse om point og udarbejdelse af vejledning

Rigsrevisionen har påpeget, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad i bekendtgørelsen har operationaliseret bemærkningerne til fiskeriloven og EU-reglerne om pointsystemet.

Bekendtgørelsen om point vil blive ændret således, at bekendtgørelsen:

- Uddyber, hvordan de 12 overtrædelstyper, der ifølge EU-reglerne er klassificeret som alvorlige overtrædelser skal vurderes.
- Angiver de 4 overtrædelser, der i udgangspunktet skal medføre tildeling af point.
- Gengiver lovbemærkningerne i forhold til gentagne overtrædelser.

Der vil samtidig blive udarbejdet en offentlig tilgængelig vejledning til interessenter om pointsystemet og -tildeling. Vejledningen skal sammen med uddybningerne i bekendtgørelsen skabe øget gennemsigtighed i forhold til tildelingen af point. Se afsnit 2.3 for yderligere operationalisering af administrationsgrundlaget og udarbejdelse af opdateret instruks på området.

2.2 Korrekt implementering af point ift. nationale overtrædelser

Europa-Kommissionen har i svar af 29. august 2018, efter henvendelse fra Udenrigsministeriet, tilkendegivet, at alle nationale regler, som er nødvendige for implementering af den fælles fiskeripolitik, er omfattet af pointsystemet.

Rigsrevisionen har bl.a. på den baggrund påpeget, at der er sager, som fejlagtigt ikke har været vurderet i forhold til point, fordi den overtrådte regel er nødvendig for implementering af den fælles fiskeripolitik.

Ministeriet har som opfølgning herpå iværksat en juridisk analyse af fortolkningen af Kommissionen skrivelse og en gennemgang af konsekvenserne i forhold til de regler, der hyppigst overtrædes. Desuden vil de områder, som vurderes ikke at være omfattet af pointsystemet blive kortlagt. Analysen foretages af Kammeradvokaten. Analysen vil indgå i behandlingen af gamle sager for fejl og forkert administration, jf. afsnit 2.6.

2.3 Fyldestgørende administrationsgrundlag og dokumentation

Rigsrevisionen har påpeget, at ministeriet ikke har fastsat et operationelt dansk administrationsgrundlag for pointtildeling i instruks, og at det fejlagtigt fremgår af instruks, at der aldrig vil kunne tildeles point for overtrædelse af reglen om logbogstolerance. Desuden har Rigsrevisionen påpeget, at tildelingen af point ikke har været begrundet og dokumenteret på sagerne i tilstrækkeligt omfang.

Der er igangsat et arbejde med at udarbejde en ny fyldestgørende instruks om pointtildeling, der:

- Fastsætter operationelle kriterier for grovhedsvurderingen af de 12 forskellige overtrædelsestyper, som fremgår af EU-forordningerne, herunder en operationalisering af lovbemærkningerne om de fire overtrædelser, der skal vurderes som skærpende, og lovens bemærkninger om, at gentagelse som udgangspunkt vil pege i retning af grov uagtsomhed eller forsæt med mulighed for pointtildeling.
- Retter op på det fejlagtige forhold, at det fremgår af instruks, at overtrædelser vedr. fejlskøn i logbog er undtaget fra point.
- Indeholder en proces for og skabelon til grovhedsvurderingen i pointsager, herunder for fremtidig dokumentation af vurderinger af overtrædelsessager.

Desuden vil det bliver sikret, at der som en del af det fyldestgørende administrationsgrundlag tages højde for en korrekt implementering af point ift. nationale overtrædelser, nævnt herover i såvel instruks som tilhørende vejledning.

2.4 Registrering af overtrædelser konstateret i udlandet

Rigsrevisionen har påpeget, at danske fartøjers overtrædelser, der er konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder, i strid med EU-reglerne ikke er registreret i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister.

Opgaven er blevet forankret i Fiskeristyrelsen, og der er nedskrevet en procedure for registreringen således, at danske fartøjers overtrædelser fremadrettet konsekvent bliver registreret i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister.

2.5 Systematisk orientere om muligheden for point

Rigsrevisionen har påpeget, at overtræderen i flere sager ikke er blevet orienteret om, at overtrædelser kan medføre tildeling af point.

Dette krav er blevet indskærpet over for kontrollørerne. Det vil desuden indgå i instruks om pointtildeling, at overtræderen skal orienteres om, at overtrædelser kan medføre tildeling af point.

2.6 Gennemgang og behandling af sager

Rigsrevisionen har påpeget, at der er overtrædelser, der ikke er tildelt point, som i henhold til EU-forordningerne eller som forudsat i bemærkningerne til fiskeriloven burde være tildelt point.

Ministeriet har iværksat en juridisk analyse af, i hvilket omfang overtrædelsessager skal genoptages med henblik på vurdering i forhold til point. Analysen foretages af

Kammeradvokaten. På baggrund af den juridiske analyse vil Fiskeristyrelsen gennemgå gamle sager for fejl og forkert administration i de tilfælde, hvor der vil være anledning til at overveje genoptagelse med henblik på pointtildeling.

3. Korrekt forvaltning af øvrige væsentlige krav for tilskud

Rigsrevisionen påpeger, at ministeriet ikke har sikret, at de øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt. Rigsrevisionen fremhæver, at der særligt for den største ordning ”Investeringer på fiskerfartøjer” i en lang række tilfælde er givet tilsagn om tilskud og udbetalt tilskud, der ikke er i overensstemmelse med regelgrundlaget. Det skyldes, dels at kravene i EU-forordningerne har været operationaliseret forkert eller uklart, dels at der har været en lang række forskellige fejl i forvaltning og kontrol af, om kravene bliver overholdt. Rigsrevisionen har med undersøgelsen samlet påpeget en række svagheder ved administrationsgrundlaget for tilskudsordningerne på fiskeriområdet.

Ministeriet vil som følge af kritikken foretage en gennemgribende gennemgang af administrationsgrundlaget bl.a. med henblik på at styrke dette og i nødvendigt omfang gennemføre kompetenceopbygning/efteruddannelse for fremover at forebygge fejl. Arbejdet vil omfatte udarbejdelse af nye instrukser og vejledninger, som vil sikre grundlaget for korrekt implementering af forordningsgrundlaget. Som et selvstændigt fokuspunkt skal administrationsgrundlaget udbygges, så Fiskeristyrelsen bliver bedre i stand til selv at kontrollere sager for eventuelt grundlag for mistanke om svig, jf. nedenfor samt afsnit 4. Muligheden for digital understøttelse af administrationsgrundlaget for også ad den vej at forebygge fejl og mangler i sagsbehandlingen indgår også i det videre arbejde.

I det følgende redegøres for de konkrete initiativer i forhold hertil.

3.1 Udmøntning af grundbetingelsen for ansøgninger om tilskud

Rigsrevisionen påpeger, at ministeriet ikke har haft en korrekt forståelse af, at kravene til antagelighed ikke alene omfatter point tildelt det konkrete fartøj, der søges om tilskud til, men også point tildelt ejere og førere.

Fiskeristyrelsen har rettet op på administrationen, så vurderingen af antagelighed i overensstemmelse med retsgrundlaget fremover omfatter point tildelt både ejere, førere og de enkelte fartøjer.

Fremadrettet vil et fyldestgørende antagelighedstjek desuden omfatte hele den periode og alle de ordninger, hvor kravet gælder.

3.2 Udmøntning af kravene om aktive fartøjer

Rigsrevisionen påpeger, at kravene om fartøjernes indregistrering ikke er klart beskrevet i administrationsgrundlaget, og at der er eksempler på at der ikke er foretaget den nødvendige kontrol af, om ansøgeren reelt var støtteberettiget.

Fiskeristyrelsen vil ændre administrationsgrundlaget med henblik på at sikre korrekt kontrol af om ansøgningerne lever op til kravene for støtteberettigelse, herunder for ansøgninger, der vedrører nyligt importerede fartøjer.

3.3 Korrekt udmontning af støttesatser

Rigsrevisionen påpeger, at der i en række af de gennemgåede tilskudssager er givet tilsagn om tilskud med en for høj støttesats. Udenrigsministeriet har gennemgået halvdelen af disse sager (dækkende ca. 95 pct. af det samlede beløb) og er enig i, at der i en række sager er givet tilskud med en for høj støttesats.

Problematikken er bl.a. knyttet til mulighed for at søge til projekter med flere forskellige teknologier, som blev afskaffet fra og med 2017. Derudover vil der også blive strammet op på vurderingen af, hvorvidt en ansøger er omfattet af begrebet små- og mellemstore virksomheder. Der vil fremover generelt blive sikret anvendelse af de korrekte støttesatser.

Se i øvrigt afsnit 5 om den fremadrettede dialog med Europa-Kommissionen og afklaring af evt. tilbagebetaling.

3.4 Operationalisering af regelgrundlaget for støtte til investeringer i selektive redskaber

Rigsrevisionen har anført, at der er givet tilskud til investeringer i fire typer udstyr ombord på fiskerfartøjer i henhold til artikel 38 i forordning 508/2014, som ikke lever op til kravene om, at investeringerne skal være påviseligt mere selektive eller have en påviseligt mindre påvirkning på økosystemet end standardudstyr.

Der er behov for at få afklaret, om bl.a. investeringer, der er en nødvendig forudsætning for at anvende selektive redskaber, er støtteberettiget, og Fiskeristyrelsen har rettet henvendelse til Europa-Kommissionen med henblik på afklaring af dette.

3.5 Operationalisering af regelgrundlaget for støtte til investeringer med henblik på at forbedre kvaliteten af fiskefangsten

Rigsrevisionen påpeger, at Fiskeristyrelsen ikke har implementeret et krav om, at tilskud til investeringer på fiskerfartøjer med henblik på at forbedre kvaliteten af fiskefangster skal være betinget af anvendelsen af selektive redskaber.

Der er rettet op på administrationen, og sagerne bliver fremover behandlet på det korrekte grundlag.

3.6 Kontrol af udgifternes berettigelse, betalingsdokumentation og krav til opretholdelse af tilskud

Rigsrevisionen påpeger, at ministeriet ikke har sikret kontrol af udgifternes berettigelse og betalingsdokumentation samt ikke i tilstrækkelig grad kontrolleret, at krav til investeringernes fysiske placering er overholdt.

Administrationsgrundlaget vil blive udbygget, og sagsbehandlere efteruddannet med henblik på at sikre, at de nævnte forhold bliver håndteret forsvarligt fremover. Dette indebærer bl.a. opdatering af sagsbehandlerrinstruks og tjeklister, så Fiskeristyrelsen bliver bedre i stand til at kontrollere udgifternes berettigelse, investeringernes opretholdelse og betalingsdokumentation.

3.7 Operationalisering af krav for at en tilskudsmodtager kan beholde tilskuddet

Rigsrevisionen påpeger, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad har kontrolleret, om forordningskravene til investeringernes fysiske placering eller opretholdelse er overholdt.

Fiskeristyrelsen vil ændre administrationsgrundlaget med henblik på at sikre fyldestgørende kontrol af, at investeringerne på fiskefartøjer opretholdes i overensstemmelse med reglerne. Dette omfatter bl.a. et nyt grundlag for udtagning af kontrolsager.

3.8 Gennemgang af sager omfattet af Rigsrevisionens undersøgelse.

Rigsrevisionen bemærker, at deres gennemgang kun omfatter en andel af sagerne, hvorfor der kan være yderligere problemer i de resterende sager. Fejlniveauet taget i betragtning finder Rigsrevisionen, at ministeriet bør gennemgå samtlige sager.

Der vil blive gennemført en undersøgelse, der omfatter en screening af alle sager, og som en integreret del omfatter undersøgelse for svig og vurdering af tilbagebetalingskrav.

Det samlede arbejde vil omfatte:

- En juridisk analyse med henblik på at vurdere, hvilke konkrete tilskuds-sager, der skal genoptages.
- En gennemgang af konkrete tilskudssager med henblik på at vurdere tilbagebetalingskrav.
- Analysen skal endvidere afdække om der kan identificeres mønstre i sager, hvor der er sket fejl eller svig.

3.9 Gennemgang af sager på øvrige tilskudsordninger, der ikke er omfattet af Rigsrevisionens beretning

Rigsrevisionen beretning om tilskud på fiskeriområdet omfatter fire ordninger under EHFF-programmet. Forud for beretningen gennemførte Rigsrevisionen en løbende revision af § 24.26.30.11 (Foranstaltninger inden for fiskeri og akvakultur mv.) i efteråret 2017, som omfattede en række yderligere tilskudsordninger.

For at sikre korrekt forvaltning og solidt administrationsgrundlag på tværs af de samlede tilskudsordninger under EHFF vil der blive gennemført en undersøgelse, der omfatter de ni tilskudsordninger på fiskeriområdet, som ikke allerede er undersøgt af Rigsrevisionen i regi af beretningen. Undersøgelsen vil blive foretaget med ekstern bistand og indebære gennemgang af administrationsgrundlag og konkrete sager. I den forbindelse vil de forhold, som Rigsrevisionen har konstateret i afrapporteringen af Rigsrevisionens rapporter om hhv. forvaltningsrevision og juridisk-kritisk revision af tilskudsordningerne under § 24.26.30.11 fra oktober 2018 blive inddraget.

4. Undersøgelse af sager med mistanke om svig

4.1 Sager hvor Rigsrevisionen har fundet forhold, der bør gennemgås for mistanke om svig

Rigsrevisionen påpeger, at der er tilfælde, hvor undersøgelsen har vist, at faktureringsoplysningerne indikerer stråmandsvirksomhed og svig.

Ministeriet har med ekstern bistand fra Kammeradvokaten gennemført en undersøgelse af et antal konkrete sager med henblik på at udrede, hvorvidt der er grundlag for mistanke om svig. Som en direkte opfølgning er de sager, hvor Kammeradvokaten vurderer, at der er mistanke om svig anmeldt til politiet. Samtidig er sagerne indberettet til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Fiskeristyrelsen har således i oktober 2018 samlet foretaget fem politianmeldelser, der omfatter 12 forhold, 15 forskellige selskaber, 11 forskellige personer og vedrører et samlet beløb på ca. 6,1 mio. kr. relateret til en række forhold, som fx tilbud fra afhængige parter, salg af fartøj inden tilskuddet udbetales samt tilskud til omkostninger, som ikke er afholdt af ansøgeren m.fl.

Ministeriet vil som en integreret del af gennemgangen af eksisterende sager, jf. afsnit 3.7 og 3.8 ovenfor, undersøge om der er flere sager hvor der er grundlag for mistanke om svig.

Ministeriet vil endvidere, jf. bl.a. afsnit 3.6 om kontrol af udgifters berettigelse og betalingsdokumentation, udbygge administrationsgrundlaget, herunder efteruddanne sagsbehandlere og etablere det nødvendige kontrol set-up, således at Fiskeristyrelsen fremadrettet i højere grad selv bliver i stand til at opdage forhold, der bør gennemgås for mistanke om svig.

5. Dialog med Europa-Kommissionen

5.1 Dialog med Europa-Kommissionen

Da der er tale om forvaltning af tilskud under EHFF og dermed EU-midler, er også Europa-Kommissionen blevet orienteret om de konstaterede forhold. Desuden vil det også fremadrettet skulle afklares hvorvidt og i hvilket omfang, der skal tilbagebetales midler til EU, der måtte være blevet udbetalt på et uretmæssigt grundlag (svig og uregelmæssigheder). Dette forhold afklares aktuelt med bidrag fra Kammeradvokaten.

Europa-Kommissionen har i forlængelse af Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet den 6. december 2018, i overensstemmelse med EU's støtteregler, meddelt, at Europa-Kommissionen afbryder refusionsudbetalinger pt. svarende til ca. 150 mio. DKK til Danmark i en periode på op til 6 måneder. Formålet med suspensionen er at begrænse EU-fondens risiko for uretmæssige udbetalinger, mens en identificeret problemstilling bliver afdækket og håndteres.

Udenrigsministeriet vil på den baggrund i 2019 parallelt med gennemførelse af de iværksatte opfølgningstiltag fortsætte drøftelser med Europa-Kommissionens med henblik på, at suspensionen ophæves. Kommissionen har henvist til, at suspensionen vil gælde i en periode op til 6 måneder, eller indtil Danmark påviser, at kritikken er blevet håndteret på tilfredsstillende vis. Det er forventningen, at dette vil ske inden udgangen af de 6 måneder.

Afsluttende bemærkninger

Sammenfattende mener jeg, at det er nødvendigt med en gennemgribende opfølgning på den kritik, der har været af administrationen af fiskeriområdet. Som det er beskrevet ovenfor, vil der således blive taget grundigt hånd om de enkelte kritikpunkter.

Jeg har derudover taget initiativ til en bredere ekstern undersøgelse, som skal analysere de bagvedliggende årsager til, at fiskeriforvaltningen generelt igennem en årrække har været fejlbehæftet og mangelfuld. Undersøgelsen skal blandt andet inddrage elementer som organisatoriske og strukturelle svagheder, ledelsesstruktur, kontrol og tilsyn med kvaliteten af opgaveløsningen samt match mellem opgaver og kompetencer.

Denne undersøgelse skal i sammenhæng med den øvrige opfølgning sikre, at vi kommer hele vejen rundt og får afdækket de fejl og mangler, der har været ved den tidligere administration af fiskeriområdet. Samtidig skal den danne grundlag for, at der fremadrettet kan etableres et ensartet, gennemsigtigt og robust grundlag for fiskeriforvaltningen. Det mener jeg er nødvendigt for, at vi i fremtiden får en moderne fiskeriforvaltning, som man både som fisker og borger kan have tillid til.

Dette brev er tillige sendt i kopi til Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen



Eva Kjer Hansen

Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde