



Rigsrevisionens notat om beretning om
**kvotekonzentrationen
i dansk fiskeri**



revision
revision

revision

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 22/2016 om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri****Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejdes redegørelse af 2. januar 2018**

31. januar 2018

RN 701/18

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde har iværksat som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

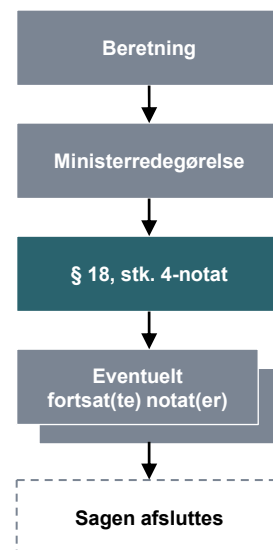
KONKLUSION

Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at ministeren tager arbejdet med genoprettelsen af fiskeriområdet meget alvorligt, og at der følges ordentligt og grundigt op på Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger.

Ministeren oplyser desuden, at der efter overtagelsen af ressortområdet er igangsat en række initiativer som opfølgning på beretningen. Der er bl.a. gennemført forhandlinger om en ny fiskeripolitisk aftale om indsatser mod kvotekoncentration, en analyse af kvotekoncentrationsforvaltningen, herunder anbefalinger til forbedringer foretaget af et eksternt konsulentfirma, og en undersøgelse ved Kammeradvokaten af flere forhold i forvaltningen under den forhenværende Landbrugs- og Fiskeristyrelse. Derudover følges der op på de indikationer på mulige ulovligheder begået af fiskere, som Rigsrevisionen påpegede i beretningen.

Ministeren oplyser videre, at der som følge af den fiskeripolitiske aftale vil blive udarbejdet regler, der har til hensigt at begrænse kvotekoncentrationen i dansk fiskeri.

Endelig oplyser ministeren, at det har høj prioritet, at der i såvel den nyetablerede Fiskeristyrelse som i den nyoprettede afdeling i Udenrigsministeriets departement sikres en organisation, der kan underbygge en styrket administration på området. Ministeren vil sammen med Fiskeristyrelsen og den nye afdeling i Udenrigsministeriets departement, der bl.a. er ansvarlig for departementets tilsyn med styrelsen, arbejde målrettet for at skabe en korrekt og tilfredsstillende forvaltning af fiskeriområdet, som i tillæg hertil kan skabe grundlaget for, at der gives fyldestgørende og korrekte oplysninger til Folketinget.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i august 2017 en beretning om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri. Beretningen handlede om, hvorvidt Miljø- og Fødevareministeriet havde understøttet Folketingets intention om, at kvoter ikke måtte koncentreres på for få hænder.

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. kvotekonzentrationen 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.

4. 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.

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

II. Gennemgang af ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejdes redegørelse

6. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at ministeren tager arbejdet med genoprettelsen af fiskeriområdet meget alvorligt, og at der følges ordentligt og grundigt op på Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger. Ministeren oplyser, at der efter overtagelsen af ressortområdet er igangsat en række initiativer som opfølgning på beretningen. Der er bl.a. gennemført forhandlinger om en ny fiskeripolitisk aftale om indsatser mod kvotekonzentration, en analyse af kvotekonzentrationsforvaltningen, herunder anbefalinger til forbedringer fra en ekstern analyse, og en undersøgelse ved Kammeradvokaten af flere forhold i forvaltningen under den forhenværende Landbrugs- og Fiskeristyrelse. Derudover er der etableret en afdeling i Udenrigsministeriets departement, der har ansvaret for departementets tilsyn med den nyetablerede Fiskeristyrelse.

Ministeren oplyser desuden, at der følges op på de indikationer på mulige ulovligheder begået af fiskere, som Rigsrevisionen påpegede i beretningen. De forhold, som Rigsrevisionen i beretningen har nævnt som mulige ulovlige forhold, er nu politianmeldt.

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 oplyser, 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, indføres en række tiltag, der skal regulere kvotekonzentrationen.

Udenrigsministeriet vil bl.a. indføre et loft for ejerskab af alle IOK-arter. Derudover indføres et 4 %-loft over, hvor store andele fiskere må eje af de samlede FKA-arter. Derudover sænkes lofterne for en række af de enkelte FKA-kvoter.

Ministeren oplyser desuden, at der også vil blive sat lofter for selskabers ejerskab af kvoter på samme måde, som der i dag er lofter for personer og fartøjer. I de tidligere fastsatte regler var der ikke noget samlet loft over, hvor mange FKA-kvoter en fisker samlet måtte eje.

Endelig oplyser ministeren, at det ikke længere vil være muligt at eje FKA-andele, 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. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Udenrigsministeriet har iværksat en række tiltag til at understøtte Folketingets intention om, at kvoterne ikke koncentrerer på for få hænder. Rigsrevisionen vil fortsat følge Udenrigsministeriets arbejde med at udarbejde nye regler.

Regler for opgørelse af kvotekonzentration

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

11. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at der indføres en konsistent beregningsmetode for opgørelse af kvotekonzentration. Udenrigsministeriet vil fremadrettet anvende slutkvoter som grundlag for opgørelse af kvotekonzentrationen frem for initialkvoter, da det vurderes at være mere hensigtsmæssigt.

IOK-kvoter

IOK-kvoter (Individuelt Overdragelige Kvoteandele) omfatter sild, makrel og industrifisk. Oprindeligt blev kvoteandelene tildelt fartøjer, der fiskede sild, baseret på deres fiskeri i forudgående år. Efter tildelingen kunne kvoterne sælges, købes eller belånes.

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.

Ministeren oplyser også, at ministeren – med henblik på at sikre et konsistent og fuldstændigt beregningsgrundlag for kvotekonzentrationen – vil sikre, at internationale kvotebytter, der på nuværende tidspunkt ikke indgår i grundlaget for kvotekonzentrationsopgørelserne, vil indgå fremadrettet.

Ministeren oplyser videre, at der vil blive gennemført en ny og mere omfattende udbyttemodel for opgørelsen af kvoteejerskab. Kvoteloftet vil fremover ikke kun gælde 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. I de tidligere fastsatte regler talte sådanne kvoter ikke med ved beregningen af kvotekonzentrationen.

Ministeren oplyser desuden, at der er gennemført en ændring af fiskeriloven, der giver hjemmel til at indføre oplysningspligt i relation til den sidste tredjedel i erhvervsfiskeriselskaber, så der kan opnås indsigt i, hvem der ejer kvoterne. Der er dermed etableret det lovgivningsmæssige grundlag for, at der kan opnås fuldt kendskab til ejerkredsen i erhvervsfiskeriselskaber.

Endelig oplyser ministeren, at en ændring af reguleringsbekendtgørelsen er under udarbejdelse. Ændringen medfører, at overskydende kvoter fremover skal afhændes uden ugrundet ophold, herunder skærpede sanktioner, der øges i takt med grovheden af overtrædelsen.

12. Rigsrevisionen finder det fornuftigt, at Udenrigsministeriet har iværksat en række tiltag med det formål at sikre en korrekt opgørelse af kvotekonzentration. Rigsrevisionen vil fortsat følge Udenrigsministeriets arbejde med at udarbejde regler for opgørelse af kvotekonzentration med det formål, at koncentrationen af kvoteejerskab kan opgøres korrekt.

Administration af kvoteejerskab

13. Statsrevisorerne bemærkede, at Miljø- og Fødevarerministeriet 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.

14. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at der er blevet gennemført en ekstern analyse af administrationsgrundlaget. Der er i den forbindelse udarbejdet en række anbefalinger til et mere veludbygget administrationsgrundlag samt digitalisering og systematisering af en række administrative og kontrolmæssige processer. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil følge op på anbefalingerne med henblik på at etablere en hensigtsmæssig og tilfredsstillende administration af området.

15. Rigsrevisionen finder Udenrigsministeriets initiativer fornuftige og vil fortsat følge ministeriets arbejde med at etablere et tilfredsstillende grundlag for administration af kvoteejerskab.

Administration af fartøjshandler og kvotehandler

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

17. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at der den 30. juni 2017 er udarbejdet en revideret instruks om registrering af ejerskab af fiskefartøjer og registrering af kvoteoverdragelser. Instruksen fastsætter bl.a., hvilke forhold sagsbehandlerne skal være opmærksomme på, og indeholder en tjekliste med oversigt over de forskellige forhold, som sagsbehandlerne skal kontrollere, herunder om Fiskeristyrelsen har modtaget den nødvendige dokumentation for overdragelsen, om der er den nødvendige datoangivelse, og om ansøgningen er korrekt underskrevet.

Ministeren oplyser, at der herudover vil blive udarbejdet en bekendtgørelse, som bl.a. indeholder krav vedrørende indsendelsesfrist og dokumentation, der skal indsendes i forbindelse med fartøjshandler og kvotehandler. Den nævnte instruks vil desuden blive opdateret ved udstedelse af den kommende bekendtgørelse.

18. Rigsrevisionen finder Udenrigsministeriets initiativer fornuftige og vil fortsat følge ministeriets arbejde med at etablere et tilfredsstillende grundlag for administration af fartøjshandler og kvotehandler.

Administrativ kontrol af kvotekonzentrationsreglerne

19. 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.

20. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at der skal 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 består i systematisk ud fra en risikobaseret tilgang at kontrollere, at kvotekonzentrationsreglerne overholdes, herunder reglerne i udbyttmodellen mv.

Ministeren oplyser desuden, at Fiskeristyrelsen har udarbejdet retningslinjer, hvoraf det fremgår, at det i forbindelse med behandling af ansøgninger om godkendelse af selskaber og ved ændring af ejerforhold i selskaberne bl.a. kontrolleres, om det fremgår af ejerbogen, at der er håndpant i selskabet, ligesom det kontrolleres, om stemmeretten ifølge CVR stemmer overens med vedtægternes bestemmelse om stemmeret.

21. Rigsrevisionen finder Udenrigsministeriets initiativer fornuftige og vil fortsat følge ministeriets arbejde med at etablere en tilfredsstillende administrativ kontrol af, om kvotekonzentrationsreglerne overholdes.

Lone Strøm