



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Oktober 2018
– 1/2018**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Tilskud på fiskeriområdet

1/2018

Beretning om

tilskud på fiskeriområdet

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udenrigsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2019.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund

Tlf.: 4322 7300
Fax: 4363 1969
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-579-4
ISBN pdf 978-87-7434-581-7

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om tilskud på fiskeriområdet

Denne beretning handler om forvaltningen af 4 tilskudsordninger på fiskeriområdet under Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) i perioden 2014-2017. Tilskuddene under EHFF-programmet udgjorde i denne periode 875,4 mio. kr., hvoraf EU finansierede ca. 75 %. Tilskuddene gives bl.a. til investeringer i fiskefartøjer og akvakultur med det formål at fremme et konkurrencedygtigt, miljømæssigt, økonomisk bæredygtigt og socialt ansvarligt fiskeri og akvakultur i Danmark.

Ansvar for at forvalte tilskud under EHFF-programmet blev ved en ressortændring i august 2017 flyttet fra Miljø- og Fødevareministeriet til Udenrigsministeriet.

Statsrevisorerne påtaler, at forvaltningen af tilskud på fiskeriområdet under EHFF-programmet har været meget kritisabel. Det har inddebåret, at der er udbetalt tilskud i strid med lovgrundlaget, og at der er sket forskelsbehandling af ansøgere. Statsrevisorerne påpeger, at der er risiko for tilbagebetalingskrav fra Europa-Kommissionen.

Statsrevisorerne vurderer, at omfanget af mangler, fejl og uregelmæssigheder i tilskudsforvaltningen har været så stort, at det er udtryk for en bekymrende og usædvanlig administrationskultur.

Statsrevisorerne ser med stor alvor på, at beretningen - ligesom beretningen om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri - ikke alene dokumenterer en meget kritisabel forvaltning af fiskeriområdet, men også dokumenterer forhold, der indikerer ulovligheder, som hverken er blevet forebygget eller opdaget.

Statsrevisorerne finder, at Udenrigsministeriet har en stor og vigtig opgave med at rette op på administrationsgrundlaget og -kulturen, så der fremover sikres en korrekt og kompetent forvaltning af tilskud under EHFF-programmet. Statsrevisorerne finder det relevant, at Udenrigsministeriet har iværksat en gennemgribende gennemgang og oprydning på tilskudsområdet og i dele af fiskerikontrollen, ligesom ministeriet vil overveje at genoptage gamle tilskudssager.

Statsrevisorerne

10. oktober 2018

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager

Statsrevisorerne skal bl.a. fremhæve disse kritikpunkter i beretningen:

- Forvaltningen har ikke været tilrettelagt, så der var sikkerhed for, at tilskudsansøger levede op til grundbetingelserne for at modtage tilskud.
- EU-strafpunktsystemet har været forvaltet i strid med lovgrundlaget. Ca. 24 % af de undersøgte tilskud burde således ikke have været tildelt.
- Kravene til at modtage tilskud har været fortolket forkert med risiko for, at det har afholdt fiskere fra at søge, selv om de var berettigede til det. Endvidere har tilskuddet i en lang række tilfælde været for højt, fordi der er anvendt forkerte støttesatser.
- Rigsrevisionens gennemgang af tilbud, fakturaer og betalingsdokumentation giver anledning til mistanke om interessekonflikter, stråmandsvirksomhed og svig. Udenrigsministeriet forventer således at politianmelde mindst 10 % af sagerne i Rigsrevisionens stikprøve, og ministeriet vil indberette sagerne med mistanke om svig til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

Statsrevisorerne støtter Rigsrevisionens anbefaling om, at alle tilskudssager bør gennemgås for svig.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	8
 2. Ministeriets forvaltning af grundbetingelsen for at kunne modtage og beholde et tilskud	 11
2.1. Udenrigsministeriets implementering af EU-bestemmelserne om alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne	13
2.2. Registrering af alvorlige overtrædelser og sikring af fiskernes retssikkerhed.....	17
2.3. Udenrigsministeriets sagsbehandling af alvorlige overtrædelser.....	19
2.4. Udenrigsministeriets sagsbehandling af grundbetingelsen for at kunne modtage og beholde et tilskud fra EHFF-programmet.....	27
 3. Ministeriets forvaltning af de øvrige væsentlige krav	 31
3.1. Betingelserne for at modtage den højeste procentsats i støtte.....	34
3.2. Kravene til fartøjets indregistrering.....	39
3.3. Kravene til tilbud	40
3.4. Kravene til fakturering og betalingsdokumentation	43
3.5. Kravene til investeringernes fysiske placering og opretholdelse	45
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	48
Bilag 2. Ordliste.....	51

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:

Mette Gjerskov: oktober 2011 - august 2013

Karen Hækkerup: august 2013 - december 2013

Dan Jørgensen: december 2013 - juni 2015

Miljø- og Fødevareministeriet:

Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - august 2017

Udenrigsministeriet:

Karen Ellemann: august 2017 - maj 2018

Eva Kjer Hansen: maj 2018 -

Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Udenrigsministeriets forvaltning af tilskud under Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (herefter EHFF) i perioden 2014-2017. Fiskeriområdet blev ved kongelig resolution af 7. august 2017 flyttet fra Miljø- og Fødevareministeriet til Udenrigsministeriet. Selv om hovedparten af undersøgelsesperioden således vedrører Miljø- og Fødevareministeriet, er det Udenrigsministeriet, der i dag er ressortansvarlig.

2. Tilskuddene under EHFF-programmet udgør 875,4 mio. kr. i den undersøgte periode, hvoraf ca. 75 % er finansieret af EU. Tilskuddene uddeles via 14 forskellige ordninger til bl.a. investeringer i fiskefartøjer og i akvakultur og til implementering af nye EU-regler, der vedrører fiskerikontrol. For de 10 ordninger, der vedrører fiskeri og akvakultur, udgør de samlede tilskud 536,5 mio. kr. Målet med tilskuddene er bl.a. at fremme konkurrencedygtigt, miljømæssigt bæredygtigt, økonomisk levedygtigt og socialt ansvarligt fiskeri og akvakultur samt at fremme gennemførelsen af EU's fælles fiskeripolitik.

3. Denne undersøgelse dækker ca. 34 % af EHFF-programmets samlede budget og ca. 56 % af budgettet, der vedrører fiskeri og akvakultur. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen. Undersøgelsen udspringer af en løbende tilskudsrevision af Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, som Rigsrevisionen udførte i efteråret 2017. Revisionen indikerede problemer i administrationen af tilskud og dermed potentielt uretmæssigt udbetalte tilskudsmidler. Det kan medføre, at Udenrigsministeriet skal rejse tilbagebetalingskrav over for ansøgere, der ikke har levet op til kravene, og kan samtidig medføre underkendelser og dermed tilbagebetalingskrav fra Europa-Kommissionen.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Udenrigsministeriet har en korrekt forvaltning af tilskudsordninger under EHFF-programmet på fiskeriområdet. Det er en grundbetingelse for at kunne komme i betragtning til at få og kunne beholde et tilskud, at ansøgningen er antagelig. Antagelighed betyder i denne sammenhæng, at ansøgningen overholder de forordningsbestemte EU-krav for at modtage og beholde et tilskud. Hvis grundbetingelsen er overholdt, er der yderligere en række krav, som ansøger skal overholde for at kunne modtage og beholde tilskud fra EHFF-programmet. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

EHFF

EHFF er fonden for EU's hav- og fiskeripolitik for 2014-2020. Fonden bruges til at medfinansiere tilskudsprojekter sammen med national støtte.

Underkendelser fra Europa-Kommissionen

Europa-Kommissionen fastsætter størrelsen af finansielle korrektioner eller underkendelser ud fra 3 forhold: karakteren af overtrædelserne, alvoren i de konstaterede overtrædelser og den beløbsmæssige skade, som overtrædelserne har forårsaget på EU's budget.

Grundbetingelsen om ansøgningens antagelighed

Grundbetingelsen om antagelighed på EHFF-programmet fremgår af EU-forordning 508/2014, artikel 10. Der er forskellige krav til antagelighed i programmets forskellige ordninger.

- Har Udenrigsministeriet en forvaltning, der gør ministeriet i stand til at vurdere, om grundbetingelsen for at modtage og beholde et tilskud fra EHFF-programmet er overholdt?
- Har Udenrigsministeriet sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt?



Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Udenrigsministeriets forvaltning af tilskudsordninger under EHFF-programmet samlet set har været meget kritisabel. Ministeriets mangelfulde forvaltning har medført, at ministeriet har udbetalt tilskud i modstrid med lovgrundlaget, samt at der er sket forskelsbehandling af ansøgere. Ministeriets mangelfulde forvaltning indebærer en risiko for tilbagebetalingskrav fra Europa-Kommissionen.

Antagelighed

For at en ansøger kan modtage og beholde et tilskud fra EHFF-programmet, skal ansøgningen overholde en række forordningsbestemte krav, fx at operatøren ikke har begået alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne.

Udenrigsministeriet har ikke en forvaltning, der gør ministeriet i stand til at vurdere, om ansøgninger om tilskud fra EHFF-programmet lever op til den grundbetingelse om antagelighed, der er en forudsætning for at kunne modtage og beholde et tilskud.

For det første har Udenrigsministeriet vurderet grundbetingelsen om antagelighed på et forkert grundlag, fordi ministeriet ikke har administreret EU-straftpointsystemet for fiskefartøjer i overensstemmelse med lovgrundlaget. Ministeriet har således ikke i tilstrækkeligt omfang tildelt strafpoint for alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne. Ministeriet har tildelt strafpoint i 34 sager i perioden 2013-2017. Efter Rigsrevisionens vurdering burde ministeriet have tildelt strafpoint i yderligere 29 sager. Da dette ikke er sket, vurderer Rigsrevisionen, at ca. 24 % af de undersøgte tilskudsmidler er givet til fiskere, der ved en korrekt administration af straffpointsystemet burde være afskåret fra at kunne modtage tilskud. Den mangelfulde og forkerte administration af straffpointsystemet har endvidere haft som konsekvens, at fiskere er blevet forskelsbehandlet ved tildeling af strafpoint. Dermed er nogle ansøgere blevet stillet bedre end andre i forhold til at opnå tilskud. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil foretage en juridisk analyse af de sager, som Rigsrevisionen vurderer burde have fået tildelt strafpoint.

For det andet har Udenrigsministeriet ikke undersøgt ansøgernes antagelighed tilstrækkeligt i de enkelte tilskudssager, og ministeriet kan derfor ikke dokumentere, at ansøgerne er berettiget til at modtage tilskud.

For det tredje har Udenrigsministeriet fortolket antagelighedskravet forkert i forhold til forældelsesreglerne. Derfor er der risiko for, at det kan have afholdt fiskere fra at ansøge om tilskud, selv om de efter Rigsrevisionens vurdering opfyldte grundbetingelsen for at modtage tilskud.

Udenrigsministeriet har derudover ikke sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt. Det skyldes, at ministeriet har operationaliseret kravene i lovgrundlaget forkert eller uklart. Ministeriet har fx ikke benyttet de rette støttesatser i op til 75 % af de gennemgåede tilskudssager på den største tilskudsordning. Dermed har tilskuddet i en lang række tilfælde været for højt.

Hertil kommer, at der er sket en række forskellige fejl i Udenrigsministeriets kontrol af, om kravene bliver overholdt. Ministeriet har således i en lang række tilfælde ikke sikret, at kravene til tilbud, fakturering og betalingsdokumentation er overholdt. Rigsrevisionens undersøgelse viser en række tilfælde, hvor ansøgere og leverandører i modstrid med reglerne har været indbyrdes afhængige, eller at ansøger fx har indhentet tilbud og har handlet med egne virksomheder, eller at fakturering har vist klare indikationer på stråmandsvirksomhed og svig. Ministeriet har bedt Kammeradvokaten undersøge 18 % af sagerne i Rigsrevisionens stikprøve og forventer at politianmelde mindst 10 % af sagerne i stikprøven. Kammeradvokaten undersøger yderligere en række sager. Ministeriet vil indberette sagerne med mistanke om svig til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). I lyset af niveauet af uregelmæssigheder og fejl, der er konstateret i Rigsrevisionens stikprøve, finder Rigsrevisionen, at ministeriet bør gennemgå alle tilskudssager for svig.

Udenrigsministeriet har på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse besluttet at foretage en gennemgribende gennemgang af administrationsgrundlaget og en samlet oprydning på tilskudsområdet og de afledte dele af fiskerikontrollen med henblik på at sikre overensstemmelse med EU-retten. Gennemgangen vil blive gennemført med ekstern juridisk og teknisk bistand. Ministeriet vil gennemgå og foretage en juridisk analyse af gamle sager for fejl og forkert administration. Analysen vil omfatte alle tilskuds- og strafpointsager, hvor der vil være anledning til at overveje genoptagelse. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet vil have fokus på at ændre administrationskulturen og fremadrettet sikre de nødvendige kompetencer med henblik på at kunne udføre en forsvarlig sagsbehandling.

1.2. Baggrund

5. EHFF er én af 5 europæiske struktur- og investeringsfonde, der har til formål at fremme en job- og vækstbaseret genopretning i Europa. Reglerne om tilskud under programmet findes i EU-forordning 508/2014, der har direkte retsvirkning i Danmark. Forordningsgrundlaget beskriver de aktiviteter, der kan ydes støtte til, og betingelserne herfor.

6. Tilskudsordningerne på fiskeriområdet under EHFF skal bidrage til at opfylde 4 overordnede mål i den fælles fiskeripolitik:

- fremme gennemførelse af den fælles fiskeripolitik i samklang med EU's miljølovgivning og i overensstemmelse med natur- og miljødirektiverne
- fremme et økonomisk og miljømæssigt bæredygtigt fiskeri
- fremme udviklingen i fiskeriområderne
- understøtte gennemførelsen af den fælles integrerede maritime politik.

7. Danmark har med Europa-Kommissionens godkendelse implementeret EHFF i et nationalt program på fiskeriforvaltningsområdet for programperioden 2014-2020. Danmarks program har som et af sine hovedformål at understøtte implementeringen af forbuddet mod udsnid af fisk ved at støtte investeringer, fx til selektive redskaber, der mindsker og håndterer uønskede fangster.

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)

OLAF efterforsker svindel med EU's budget, korruption og alvorlige tjenesteforseelser inden for de europæiske institutioner og udvikler politikker for bekæmpelse af svig. OLAF er en del af Europa-Kommissionen, men er operationelt uafhængig.

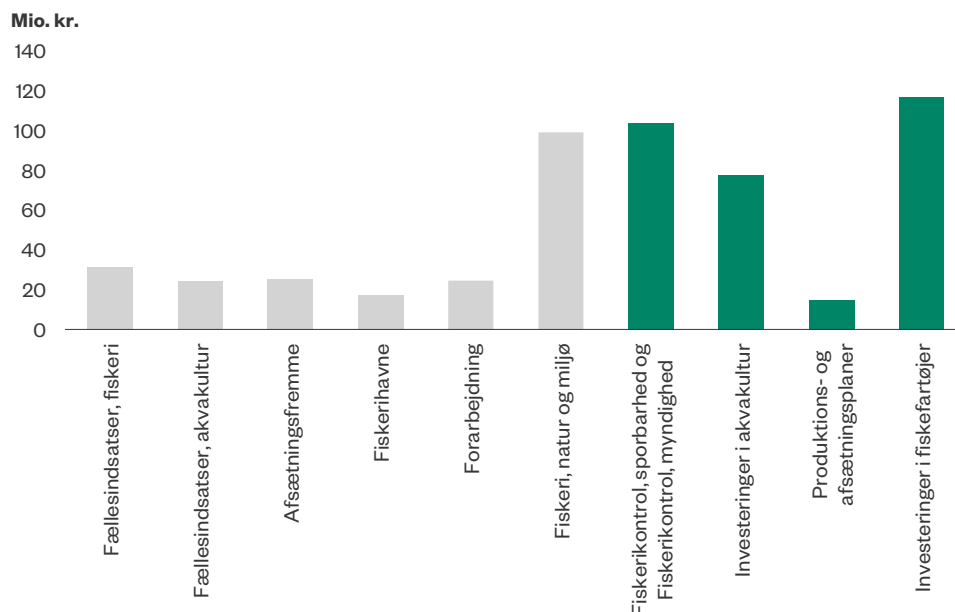
Selektive redskaber

I EU-forordningen 508/2014 defineres selektive redskaber som redskaber eller udstyr, der har en påviseligt bedre størrelsesselektivitet eller påviseligt mindre indvirkning på økosystemet og ikke-målrettede arter, end standardredskaberne har. I praksis kan selektive redskaber fx være et trawl med netmasker, der er mere egnede til at frasortere uønskede fangster end standardmaskestørrelserne.

8. EHFF er med afsæt i en politisk aftale udmøntet i 14 forskellige tilskudsordninger. Figur 1 viser de 10 tilskudsordninger, der er på fiskeriområdet.

Figur 1

Fiskeriområdets 10 tilskudsordninger under EHFF og ordningernes tilsagn



Note: Af de 104,9 mio kr., som udgør ordningen Fiskerikontrol, har vi alene undersøgt de 83 mio. kr., som vedrører Fiskerikontrol, myndighed. Figuren dækker perioden fra programmets start i 2014 til 25. oktober 2017.

Kilde: Rigrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Det fremgår af figur 1, hvor mange midler der er blevet tildelt i tilsagn pr. tilskudsordning. De 4 ordninger, der er markeret med grøn, undersøges i denne beretning. I tabellen indgår ikke tilskud til dataindsamling inden for fiskeri- og akvakultursektoren, der bl.a. finansierer opgaver, som varetages af DTU AQUA, Danmarks Statistik og Københavns Universitet (IFRO).

Aktørkredsen

9. Den politiske aftale blev udmøntet i lov om Hav- og Fiskerifonden i december 2014. Med loven blev miljø- og fødevareministeren bemyndiget til at fastsætte de regler, der er nødvendige for at etablere og administrere konkrete støtteordninger i overensstemmelse med EU-forordningsgrundlaget og national ret. Ministeriet har fastsat regler for de fleste af de 10 ordninger på bekendtgørelsesniveau.

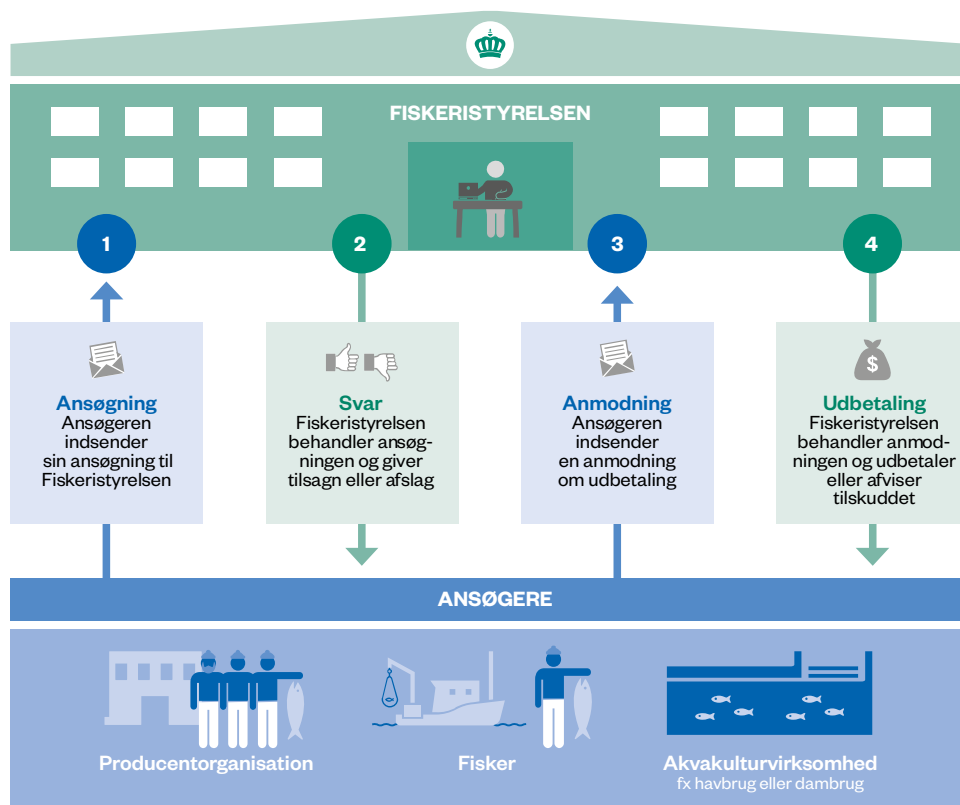
10. EHFF-programmet hører efter ressortændringen i august 2017 under Udenrigsministeriet. Ministeriet står for at fastsætte regler, sagsbehandle ansøgninger og udbetalinger samt kontrollere disse. Ansvar for at overvåge gennemførelsen af det danske program deles mellem Udenrigsministeriet, Fiskeristyrelsen og Overvågningsudvalget, der er nedsat til formålet. Overvågningen munder ud i en årlig gennemførelsesrapport, som sendes til Europa-Kommissionen.

11. Figur 2 viser tilskudsprocessen for EHFF-programmet. Ansøgergruppen til programmets forskellige ordninger består bl.a. af fiskere, dambrug, fiskeriforeninger og samarbejder mellem forskere og fiskere eller dambrug. Udenrigsministeriet kan også på en af tilskudsordningerne tildele tilskud til sig selv som myndighed.

Overvågningsudvalget

Overvågningsudvalget for EHFF for programperioden 2014-2020 er nedsat af Fiskeristyrelsen, der også varetager formandsposten og sekretariatsfunktionen. Udvalget er sammensat af repræsentanter for en række ministerier, lokale og regionale myndigheder, fiskerierhvervet, DTU, miljøorganisationer, brancheorganisationer, arbejdstagerorganisationer mfl. Desuden deltager repræsentanter for Europa-Kommissionen.

Figur 2
Tilskudsprocessen for EHFF-programmet



Kilde: Rigsrevisionen.

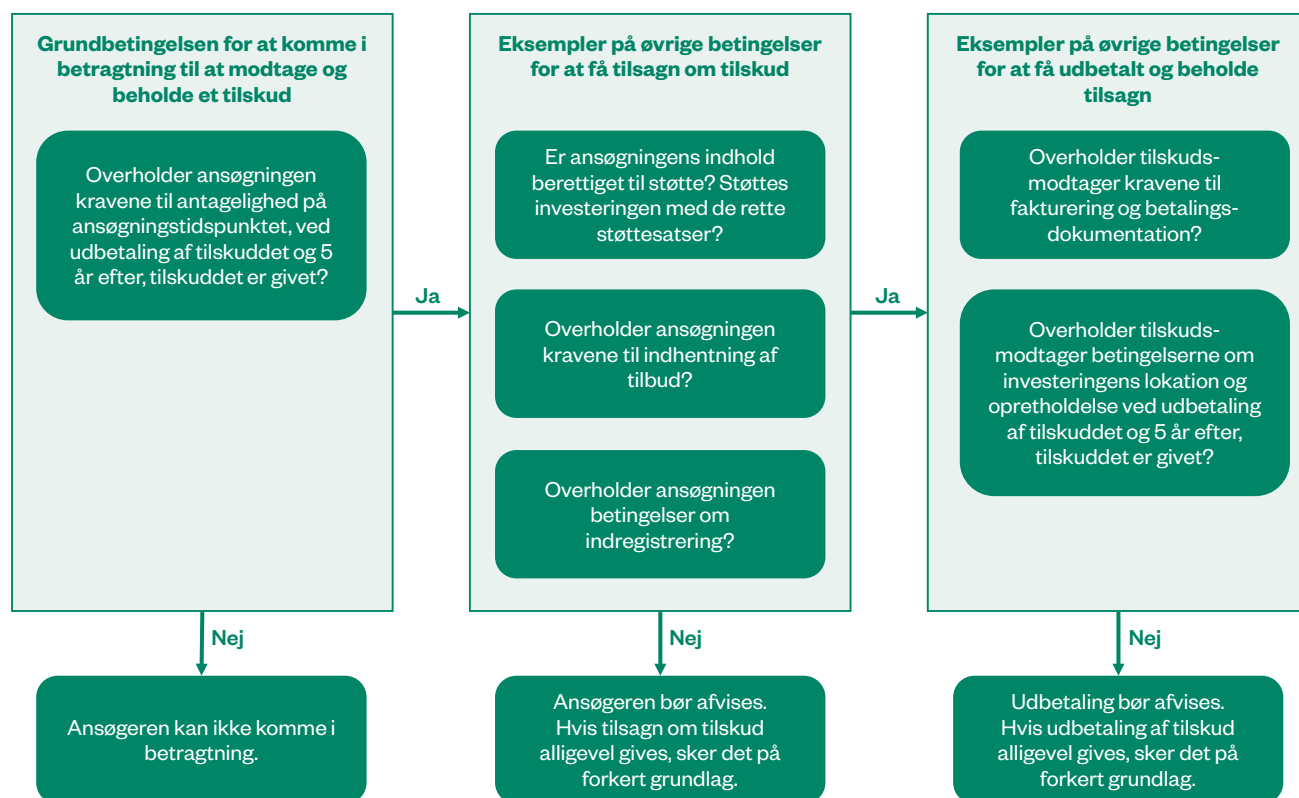
De forskellige trin i tilskudsprocessen, fra ansøgningen indgives, til Udenrigsministeriet udbetaler tilskudsmidlerne, fremgår af figur 2. Udbetales tilskudsmidler uretmæssigt, kan det medføre, at ministeriet skal rejse tilbagebetalingskrav over for ansøgere, og det kan samtidig medføre underkendelser og dermed tilbagebetalingskrav fra Europa-Kommissionen.

Grundbetingelsen og øvrige væsentlige krav til ansøgninger

12. Der er en lang række forordningsbestemmelser og lovgivningsmæssige krav, der skal overholdes, for at Udenrigsministeriet kan udøve en korrekt tilskudsforvaltning. De væsentligste betingelser er vist i figur 3.

Figur 3

De væsentligste betingelser, der skal overholdes i forvaltningen af tilskud under EHFF-programmet



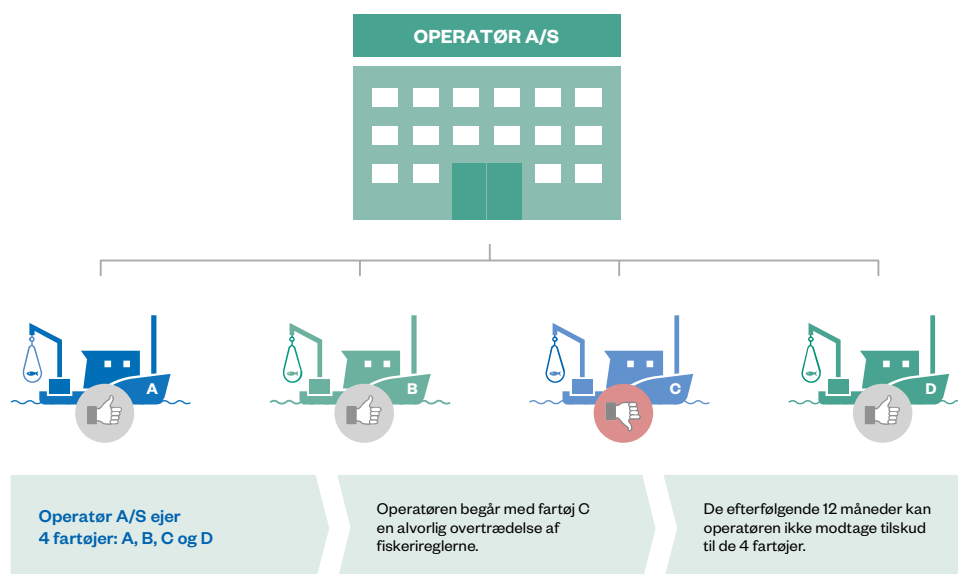
Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 3, at grundbetingelsen om antagelighed skal overholdes for at kunne komme i betragtning til at modtage og beholde et tilskud under EHFF-programmet. Grundbetingelsen skal overholdes i en periode på 5 år efter udbetaling af tilskud, og er det ikke tilfældet, skal tilskuddet betales tilbage. Det fremgår også, at der er en række øvrige betingelser for at få tilsagn om tilskud, for at få tilskuddet udbetalt og for at beholde tilskuddet efterfølgende. Overholdes disse betingelser ikke, bør ansøgning og udbetaling afvises eller allerede udbetalte midler tilbagebetales.

13. Kravet om antagelighed gælder for 3 af de 4 undersøgte ordninger. I 2 af disse 3 ordninger er grundbetingelsen, at ejerne bag ansøgningen ikke må have begået alvorlige overtrædelser af fiskerilovgivningen. De alvorlige overtrædelser håndhæves bl.a. med et strafpointsystem, hvor der tildes strafpoint til de fiskefartøjer, der udfører det ulovlige fiskeri. Har et fartøj modtaget et bestemt antal strafpoint, kan det ikke modtage eller beholde tilskud fra EHFF-programmet i en periode. I den tredje af ordningerne må ejerne bag ansøgningen derudover ikke have begået strafbare handlinger i forhold til EU's direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (2008/99/EF). Med andre ord vil EU ikke tillade, at EU's midler gives til ansøgere, som ikke overholder fiskerilovgivningen, eller som har begået strafbare handlinger i forhold til EU's miljølovgivning.

14. Når en ansøgning om tilskud fra ordningen Investeringer i fiskefartøjer indsendes, kan den være uantagelig på 2 måder. For det første kan operatørens alvorlige overtrædelser af fiskerilovgivningen gøre operatørens ansøgninger uantagelige, og for det andet kan det fartøj, ansøgningen vedrører, være uantageligt. Figur 4 viser en situation, hvor operatøren er uantagelig.

Figur 4
Eksempel på uantagelighed for operatører



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af EU-forordninger.

Det fremgår af figur 4, at en operatørs samlede flåde bliver uantagelig, hvis ét af de fartøjer, som operatøren ejer, har begået visse alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne. Når der ansøges om tilskud, skal Udenrigsministeriet sikre, at operatøren ikke 12 måneder forinden har begået alvorlige overtrædelser af fiskerilovgivningen. Hvis operatøren begår en alvorlig overtrædelse af fiskerireglerne indtil 5 år efter tilsagn om tilskud, bortfalder tilskuddet i sin helhed.

Antagelighed på de 4 undersøgte ordninger

For ordningen Investeringer i fiskefartøjer og Produktions- og afsætningsplaner gælder det, at ansøgningen ikke må vedrøre uantagelige operatører. På ordningen Investeringer i akvakultur gælder det, at operatøren bag ansøgningen ikke må have begået strafbare handlinger i forhold til EU's direktiv om beskyttelse af miljøet. For ordningen Myn-dighedskontrol er der ingen krav til antagelighed.

Definition af operatør

En fysisk eller juridisk person, der driver eller ejer en virksomhed, som udfører aktiviteter på ethvert trin i produktions-, forarbejdnings-, afsætnings-, distributions- og detailkæderne for fiskevarer og akvakulturprodukter, jf. EU-forordning 1380/2013, artikel 4.

Eksempler på overtrædelse, der medfører uantagelighed for operatører

Disse overtrædelser er bl.a.:

- fiskeri i et lukket område
- fiskeri efter en art, hvor der er indført fiskeristop
- fiskeri uden kvote.

15. Figur 5 viser en situation, hvor *fartøjet* er uantageligt.

Figur 5
Eksempel på uantagelighed for fartøjer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af EU-forordninger.

Det fremgår af figur 5, at et fartøj bliver uantageligt, hvis det er blevet tildelt 9 eller flere strafpoint. Når der ansøges om tilskud, skal Udenrigsministeriet sikre, at fartøjet ikke 12 måneder forinden har et samlet antal strafpoint på 9 eller derover. Hvis fartøjet bliver tildelt 9 eller flere strafpoint indtil 5 år efter tilsagn om tilskud, bortfalder tilskuddet i sin helhed.

16. De øvrige betingelser for at få og beholde tilskud, der er nævnt i figur 3, er betingelser, som skal sikre, at EU's tilskudsmidler alene gives til de formål, som understøtter EU's fiskeripolitik, og at der ikke sker misbrug af eller svindel med EU's penge. Det er en væsentlig forudsætning i forordningen, at medlemslandene beskytter EU's finansielle interesser ved at forebygge svig, gennemføre en effektiv kontrol og, hvis der konstateres uregelmæssigheder, kræve uretmæssigt udbetalte beløb tilbage.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

17. I denne beretning undersøger vi, om Udenrigsministeriet har en korrekt forvaltning af tilskudsordninger under EHFF-programmet. Undersøgelsens revisionskriterier er baseret på lovgrundlaget og på det forvaltningsretlige princip om ligebehandling. Kriterierne tager således afsæt i EU-forordningernes krav, i udmøntningen heraf i danske love med tilhørende lovbemærkninger og i bekendtgørelser, instrukser og vejledninger for fiskerikontrollen og for de enkelte tilskudsordninger.

Revisionskriterier til vurdering af, om grundbetingelserne er opfyldt

18. Kapitel 2 handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet har en forvaltning, der gør ministeriet i stand til at vurdere, om grundbetingelsen for at modtage og beholde tilskud under EHFF-programmet er overholdt.

19. Vi undersøger først, hvilket grundlag Udenrigsministeriet har for at vurdere, om ansøgerne er antagelige. Eftersom EU-forordningen stiller krav om, at ansøgere ikke må have begået alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne, har vi med afsæt i fiskerilovens bestemmelser og lovbemærkninger vedrørende strafpointsystemet undersøgt, hvordan ministeriet i bekendtgørelser og instruks har udmøntet EU's strafpoint-system for alvorlige overtrædelser. Vi undersøger herefter med afsæt i forordningskravene, om ministeriet fører register over de alvorlige overtrædelser, og med afsæt i lovbemærkningerne og forordningskravene, om overtræderne systematisk gøres opmærksom på, at alvorlige overtrædelser kan medføre strafpoint. Dernæst undersøger vi med afsæt i fiskeriloven og lovbemærkningerne hertil, hvordan ministeriet i praksis har håndhævet og uddelt strafpoint til overtrædere af fiskerilovgivningen. Endelig undersøger vi, hvordan ministeriet i behandlingen af tilskudssagerne har sikret sig, at ansøgningerne opfylder grundbetingelsen for at modtage og beholde tilskud under EHFF-programmet. Vi vurderer både ministeriets håndhævelse af strafpoint-systemet og ministeriets sagsbehandling af tilskudsansøgningerne med udgangspunkt i bestemmelserne i EU's kontrolforordning om, at fiskere ikke må forskelsbehandles, og med udgangspunkt i det generelle forvaltningsretlige princip om ligebehandling.

Revisionskriterier til en vurdering af, om de øvrige væsentlige krav er opfyldt

20. Kapitel 3 handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet sikrer, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er opfyldt.

21. Vi undersøger med afsæt i lovgrundlaget, om Udenrigsministeriet anvender de rette støttesatser, om kravene til indhentning af tilbud overholdes, om krav til indregistrering af fartøjer, fakturering og betalingsdokumentation overholdes, og om betingelserne for investeringernes fysiske placering og opretholdelse overholdes. Vi har valgt disse kriterier, fordi vores sagsgennemgang har vist, at det er her, ministeriet har flest udfordringer med at sikre overholdelse af kravene. Vi vurderer sagsbehandlingen med afsæt i forordningskravene, bekendtgørelser og vejledninger for de specifikke tilskudsordninger og med afsæt i det forvaltningsretlige princip om ligebehandling.

Metode

22. Undersøgelsen er baseret på dokument- og sagsgennemgang samt på møder og interviews. Vi har gennemgået sager fra 4 tilskudsordninger ud af EHFF-programmets 10 ordninger på fiskeriområdet. De 4 udvalgte tilskudsordninger er: Investeringer i fiskefartøjer, Investering i akvakultur, Produktions- og afsætningsplaner samt Myndighedskontrol. De 4 tilskudsordninger er valgt med udgangspunkt i væsentlighed og de risici, der blev fundet i forbindelse med revisionen i 2017.

23. De 4 valgte tilskudsordninger dækker ca. 300 mio. kr., svarende til 56 % af det samlede tilsagnsbeløb på fiskeriområdet på 536,5 mio. kr. fra 2014 og frem til oktober 2017. Vi har foretaget en stikprøve af tilskudssager, der vedrører ca. 200 mio. kr. svarende til $\frac{2}{3}$ af det samlede beløb på de 4 ordninger.

24. Stikprøvens sager er valgt ud fra deres økonomiske omfang samt en række risikofaktorer. Der er således ikke tale om en simpel tilfældig udvælgelse. Stikprøven uddybes i tabel 1.

Tabel 1**Tilskudssager, som vi har gennemgået**

Ordning	Antal sager	Stikprøve
Investeringer i fiskefartøjer	432	80
Investeringer i akvakulturprojekter	35	20
Myndighedskontrol	36	20
Produktions- og afsætningsplaner	3	3
I alt	506	123

Kilde: Rigsrevisionen.

Tilskudssager

Tilskudssager er de sager, hvor en ansøger har søgt om tilskud, og ministeriet har behandlet ansøgningen.

Overtrædelsessager

Overtrædelsessager er de sager, hvor Udenrigsministeriet har registreret overtrædelser af fiskerilovgivningen og afgjort, om overtrædelserne skulle medføre en sanktion eller ej.

Strafpointsager

Strafpointsager er de sager, hvor ministeriet i forlængelse af afgørelsen af overtrædelsessagen med en eventuel sanktion også administrativt har tildelt en supplerende straf for overtrædelser i form af strafpoint.

Det fremgår af tabel 1, at vi har gennemgået en stikprøve på i alt 123 tilskudssager fordelt på de 4 ordninger. Med udgangspunkt i de 80 tilskudssager i stikprøven, der vedrører ordningen Investeringer i fiskefartøjer, har vi desuden gennemgået 299 overtrædelsessager og 34 strafpointsager for at se, om ansøgerne i de 80 tilskudssager har begået alvorlige overtrædelser af fiskerilovgivningen, og om de i så fald har fået strafpoint herfor.

I forbindelse med gennemgangen af både tilskudssagerne og overtrædelsessagerne har vi sammenholdt oplysninger fra en række registre med materialet fra de enkelte sager. Vi har anvendt opslag i Fartøjsregistret, Skibsregistret, Overtrædelsesregistret og Det Centrale Virksomhedsregister (CVR). Vi har fx sammenholdt oplysninger i ansøgninger med Udenrigsministeriets registreringer af fartøjshandler og efterfølgende sammenholdt dem med registreringer i Søfartsstyrelsens Skibsregister. Vi har også anvendt CVR til at undersøge, om tilskudsmodtagere og leverandører af ydelser var uafhængige parter. Endelig har vi sammenholdt ministeriets overtrædelsessager med afgørelserne i strafpointsager for at kontrollere, om Udenrigsministeriet tildeler strafpoint i overensstemmelse med lovbemærkningerne, ministeriets praksis for tildeling af strafpoint, og om ministeriet i sin tildeling af strafpoint har forskelsbehandlet fiskere.

25. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

26. Vores gennemgang af tilskudssager omfatter perioden 2014-2017. Afgrænsningen skyldes, at den nuværende programperiode for EHFF startede i 2014 og stadig er aktiv.

27. Vores gennemgang af overtrædelsessager og strafpointsager omfatter perioden 2012-2018. Perioden er her udvidet, fordi strafpoint følger et fartøj i 3 år efter forvaltningsafgørelsen. Derfor har vi medtaget overtrædelsessager fra 2012. Derudover er overtrædelsessager, der enten var afsluttet eller i proces frem til primo februar 2018, medtaget, da grundbetingelsen gælder 5 år efter modtagelsen af tilskud.

28. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Ministeriets forvaltning af grundbetingelsen for at kunne modtage og beholde et tilskud



Delkonklusion

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet ikke har en forvaltning, der gør ministeriet i stand til at vurdere, om ansøgninger om tilskud fra EHFF-programmet lever op til grundbetingelsen om antagelighed, der er en forudsætning for at kunne modtage og beholde et tilskud. Som følge heraf er der givet tilskud, der ikke lever op til lovgrundlaget på de undersøgte ordninger.

For det første har Udenrigsministeriet vurderet grundbetingelsen om antagelighed på et forkert grundlag, fordi ministeriet ikke har administreret EU-strafpunktsystemet for fiskefartøjer i overensstemmelse med lovgrundlaget. Ministeriet har for 2 af tilskudsordningerne ikke implementeret centrale EU-forordninger om straffpunktsystemet til fiskefartøjer korrekt, ligesom ministeriet ikke har udmøntet de regler, som ministeren i lovbemærkningerne stillede Folketinget i udsigt ved implementeringen af straffpunktsystemet i fiskeriloven. Ministeriet har derfor ikke sanktioneret alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne i overensstemmelse med lovgrundlaget. Ministeriet har tildelt straffpunkt i 34 sager i perioden 2013-2017. Ifølge Rigsrevisionens stikprøvegennemgang burde der have været tildelt straffpunkt til fiskefartøjer i yderligere 29 sager. Da dette ikke er sket, vurderer Rigsrevisionen, at der er givet tilsagn om tilskud til en række fiskere, der ikke opfylder de grundlæggende betingelser for at modtage og beholde et tilskud. Der er derfor efter Rigsrevisionens vurdering givet ca. 12,5 mio. kr. i tilskud til operatører og fartøjer, svarende til ca. 24 % af stikprøven, der ville have været uantagelige ved korrekt administration af straffpunktsystemet. Ministeriets mangelfulde administration af straffpunktsystemet har desuden medført forskelsbehandling af fiskere ved tildeling af straffpunkt. Ministeriets vurderinger af straffpunkt er ligeledes ikke dokumenterede, og ministeriet har derfor ikke haft grundlag for at behandle overtrædere af fiskeriloven ens. Dette har stillet nogle ansøgere bedre end andre i forhold til at modtage tilskud.

For det andet har Udenrigsministeriets grundlag for at vurdere, om ansøgningerne levede op til grundbetingelsen for at modtage og beholde et tilskud, været helt utilstrækkeligt på de 3 undersøgte tilskudsordninger. Ministeriet har ikke undersøgt antagelighed på den største ordning i overensstemmelse med de forordningsbestemte krav. Ministeriet har fx ikke haft en korrekt forståelse af, at kravene til antagelighed både omfatter operatører og fartøjer. Hertil kommer, at der er risiko for, at det kan have afholdt fiskere fra at ansøge om tilskud på den største tilskudsordning, selv om de opfyldte grundbetingelsen for at modtage tilskud. Det skyldes, at ministeriet har administreret området efter en liste, hvor fartøjer var opført som uberettigede til at modtage tilskud, selv om de var berettigede til det. Dette kan have medført, at ministeriet ikke har forvaltet tilskudsadministrationen i overensstemmelse med EU-forordningernes og det forvaltningsretlige princip om ligebehandling.

Udenrigsministeriet har derudover for 2 af tilskudsordningerne ikke overholdt forordningsbestemte krav om registrering af danske fartøjers alvorlige overtrædelser, der er konstateret af andre medlemslandes myndigheder. Ministeriet har som konsekvens heraf ikke det fulde overblik over et fartøjs samlede antal overtrædelser af fiskerireglerne.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet har taget skridt til at implementere strafpointsystemet i overensstemmelse med forordningsgrundlaget. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet vil foretage en juridisk analyse af, i hvilket omfang overtrædelsessager skal genoptages med henblik på eventuel tildeling af strafpoint. Herudover har ministeriet oplyst, at ministeriet vil tilrettelægge administrationen af tilskuds-sagerne, så antagelighedstjek foretages i overensstemmelse med forordningsgrundlaget.

29. Dette kapitel handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet kun giver tilskud til ansøgninger, der lever op til grundbetingelsen for at modtage og beholde et tilskud. For at modtage støtte til projekter via EHFF-programmet skal ansøgningen leve op til en række forordningsbestemte krav. Vi har undersøgt, hvordan ministeriet har forvaltet kravet om antagelighed på de 3 tilskudsordninger, der er omfattet af denne grundbetingelse: Investeringer i fiskefartøjer, Investeringer i akvakultur og Produktion- og afsætningsplaner.

Vi har først undersøgt, hvilket grundlag Udenrigsministeriet har for at vurdere, om ansøgningerne er antagelige. Det har vi gjort ved at se på, hvordan ministeriet i bekendtgørelser og instrukser har udmøntet EU's strafpointsystem for alvorlige overtrædelser. Vi har herefter undersøgt, om ministeriet fører register over de alvorlige overtrædelser, og om overtræderne systematisk gøres opmærksomme på, at alvorlige overtrædelser kan medføre strafpoint. Dernæst har vi undersøgt vi, hvordan ministeriet i praksis har håndhævet og uddelt strafpoint til overtrædere af fiskerilovgivningen.

Afslutningsvist har vi undersøgt, hvordan ministeriet i sagsbehandlingen af tilskuds-sager har sikret sig, at ansøgninger opfylder grundbetingelsen for at modtage og beholde tilskud under EHFF-programmet.

2.1. Udenrigsministeriets implementering af EU-bestemmelserne om alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne

30. For ordningen Investeringer i fiskefartøjer og for ordningen Produktions- og afsætningsplaner gælder det, at operatører og fartøjer for at kunne modtage et tilskud ikke må have begået en alvorlig overtrædelse af fiskerireglerne. Danmark skal implementere EU's bestemmelser om alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne, så det er muligt at afgøre, om ansøgninger om tilskud fra EHFF-programmet er antagelige.

Alvorlige overtrædelser i forordninger

31. EU's strafpointsystem for alvorlige overtrædelser af den fælles fiskeripolitik er et strafpointsystem, som ligner det klippekortsystem, der kendes fra færdselsloven. Når en bilist overtræder færdselsloven og på den baggrund fx får en bøde, kan bilisten tillige få et klip i sit kørekort, hvis overtrædelsen af færdselsloven er grov. Klippet i kørekortet er en sanktion, der lægges oveni den almindelige sanktion. På samme måde skal en fisker, der har begået alvorlige overtrædelser af fiskerilovgivningen, i tillæg til den almindelige sanktion fra myndighederne (fx en bøde) også tildes strafpoint, hvis overtrædelsen er grov. Det betyder, at myndigheden – når den har behandlet overtrædelsessagen og truffet afgørelse om en eventuel sanktion – bagefter skal overveje, om overtrædelsen er af en så grov karakter, at fiskeren også skal have strafpoint. Har fiskeren begået alvorlige overtrædelser og fået strafpoint, er fiskeren uantagelig og kan ikke modtage tilskud fra EHFF-ordningen.

32. EU har i forordninger fastlagt 12 typer overtrædelser af fiskerireglerne, der klassificeres som alvorlige. Disse er vist i tabel 2. Det fremgår af kontrolforordning 1224/2009 og af IUU-forordning 1005/2008, at medlemslandenes myndigheder skal afgøre, hvor grove de alvorlige overtrædelser er, under hensyn til kriterier som den forvoldte skade, overtrædelsens omfang, dens værdi, eller om den har gentaget sig.

Tabel 2**EU's system for strafpoint for alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne**

Nr.	Overtrædelsestype	Strafpoint
1	Manglende opfyldelse af forpligtelsen til at registrere og rapportere fangst-data og fangstrelaterede data, herunder data, der skal sendes via det satellitbaserede fartøjsovervågningssystem.	3
2	Anvendelse af fiskeriredskaber, der ikke opfylder kravene i EU-lovgivningen.	4
3	Forfalskning eller tilsløring af mærkning, identitet eller registrering.	5
4	Tilsløring, forfalskning eller tilintetgørelse af bevismateriale vedrørende undersøgelser.	5
5	Ombordtagning, omladning eller landing af undermålsfisk i strid med gældende lovgivning.	5
6	Fiskeri i en regional fiskeriforvaltningsorganisations område på en måde, der er uforenlig eller i strid med den pågældende organisations bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger.	5
7	Fiskeri uden gyldig licens, godkendelse eller tilladelse udstedt af flagstaten eller den relevante kyststat.	7
8	Fiskeri i et lukket område, i en forbudsperiode, uden kvote, efter at kvote er opbrugt eller dybere end en tilladt dybde.	6
9	Direkte fiskeri efter en bestand, som der er indført fiskeristop eller fiskeriforbud for.	7
10	Hindring af fiskerikontrollørernes arbejde med at kontrollere, om de gældende bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger overholdes, og af observatørernes arbejde med at observere, om de gældende EU-bestemmelser overholdes.	7
11	Omladning eller deltagelse i fællesfiskeri med andre fartøjer eller støtte til eller forsyning af sådanne fartøjer, som beviseligt har udøvet IUU-fiskeri efter forordning nr. 1005/2008, især fartøjer opført på EU's eller regional fiskeriforvaltningsorganisations IUU-liste.	7
12	Anvendelse af fiskefartøjer uden nationalitet, dvs. statsløse fartøjer, jf. folkeretten.	7

Kilde: forordning 404/2011, bilag XXX.

Implementering i dansk lovgivning

33. Danmark implementerede i 2012 strafpointsystemet, hvor der i fiskeriloven blev givet hjemmel til ministeren til at fastsætte regler om tildeling af strafpoint for de alvorlige overtrædelser, der er nævnt i tabel 2.

Ifølge lovbemærkningerne var hensigten med loven, at der skulle fastsættes *et operationelt dansk administrationsgrundlag for EU-reglerne om pointtildeling*. Herudover fremgår det af lovbemærkningerne, *at der påtænkes fastsat regler med henblik på at supplere forordningsgrundlaget, især for så vidt angår de mere specifikke procedurer for pointtildeling, de konkrete vurderinger af de alvorlige overtrædelsers grovhed og klageadgang*.

Det fremgik desuden af lovbemærkningerne, at der var 2 typer overtrædelser og 2 skærpende omstændigheder, der i udgangspunktet burde medføre tildeling af strafpoint, jf. boks 1.

Boks 1**Grove overtrædelser og skærpende omstændigheder i lovbe-
mærkningerne***Grove overtrædelser:*

- fiskeri i et lukket område
- fiskeri efter en art, hvor der er indført fiskeristop eller fiskeriforbud.

Skærpende omstændigheder:

- overtrædelser begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed
- overtrædelser, hvor kontrolindsatsen undermineres.

Herudover fremgår det af lovbe mærkningerne, at gentagne overtrædelser af forhold, der ikke i udgangspunktet bør medføre tildeling af strafpoint, imidlertid peger i retning af grov uagtsomhed eller forsæt med mulighed for tildeling af strafpoint.

34. I alle overtrædelsessager skal der foretages en konkret vurdering, hvilket også betyder, at der kan være undskyldelige forhold, der bevirker, at kriterierne fraviges, og at der som konsekvens af dette ikke tildeles strafpoint.

35. Ministeriet udarbejdede i 2012 bekendtgørelse om pointtildeling m.v. til fiskerilicensindehavere og førere af fiskefartøjer i forbindelse med IUU-fiskeri. Ministeriet fastsatte ikke heri yderligere kriterier for vurderingen af de 12 overtrædelsestyper, som fremgår af EU-forordningerne. Derudover operationaliserer bekendtgørelsen ikke de 4 overtrædelsestyper og omstændigheder, som lovbe mærkningerne fremhæver, der i udgangspunktet bør medføre strafpoint.

36. Ministeriet supplerede forordningsgrundlaget med en generel bestemmelse om, at der ved tildeling af strafpoint også kunne lægges vægt på, om fiskeren havde tilslidat den agtpågivenhed, som en fisker skal udvise ved udnyttelsen af havets resurser.

37. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det af hensyn til fiskernes retssikkerhed og strafpointsystemets gennemsæuelighed ville have været hensigtsmæssigt, at ministeriet havde udarbejdet konkrete kriterier for vurdering af overtrædelsernes grovhed i den påtænkte bekendtgørelse. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at når ministeriet ikke har fastsat yderligere regler for netop de 4 overtrædelsestyper og omstændigheder, der i udgangspunktet bør medføre strafpoint, er ministeriet i særlig grad forpligtet af lovbe mærkningerne til at sanktionere disse i henhold til lovbe mærkningernes ordlyd.

IUU-fiskeri

Ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri.

38. Udenrigsministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at der kun skal tildeles strafpoint for overtrædelser af EU-regler, men ikke for overtrædelser af nationale regler. Ministeriet har i forbindelse med denne undersøgelse rettet henvendelse til Europa-Kommissionen for at få afklaret den juridiske rækkevidde af strafpointsystemet. Europa-Kommissionen har svaret, at den ikke er enig i, at en sådan skelnen mellem nationale regler eller EU-regler er afgørende for anvendelsen af strafpointsystemet. Det fremgår af EU-Kommissionens svar, at nationale regler, der har til formål at implementere den fælles fiskeripolitik, er omfattet af strafpointsystemet. Ministeriets fortolkning har derfor ikke været i overensstemmelse med forordningsgrundlaget.

Implementering i administrativ instruks

39. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet internt har fastsat nærmere kriterier for vurdering af overtrædelserne i en administrativ instruks. Undersøgelsen viser, at ministeriet ikke har fastsat klare kriterier for at tildele strafpoint.

40. Ministeriet udarbejdede i 2012 en instruks, der forholdt sig til de overordnede kriterier, som nævnes i forordningen, og som gentages i bekendtgørelsen:

- den forvoldte skade
- overtrædelsens omfang
- dens værdi
- om den har gentaget sig.

41. Ministeriet har i instruksens ikke fastsat tilstrækkeligt klare kriterier for, hvornår den forvoldte skade, overtrædelsens omfang, dens værdi eller eventuelle gentagelser i udgangspunktet bør medføre tildeling af strafpoint.

Det fremgår af instruksens skabelon til brug ved tildeling af strafpoint, at tildelingen skal begrundes med en beskrivelse af overtrædelsen sammenholdt med kriterier for vurdering af grovhed.

Undersøgelsen viser desuden, at ministeriet ikke i den administrative instruks fastsætter klare kriterier for at vurdere de 12 forskellige overtrædelsestyper, som fremgår af EU-forordningerne, eller de 4 overtrædelsestyper og omstændigheder, som lovbemærkningerne fremhæver i udgangspunktet bør medføre strafpoint.

Logbogstolerance

Ifølge EU-reglerne må der ikke være en difference på over 10 % mellem den mængde fisk, der registreres som fanget i logbogen under fangstrejsen, og den mængde fisk, der er ombord på fartøjet. Er fejlskønnet over 10 %, er der sket en overtrædelse af logbogstolerancen. Overtrædelse af logbogstolerancen kaldes også fejlskøn i logbog.

Undersøgelsen har også vist, at ministeriets instruks på ét punkt ikke lever op til forordningsgrundlaget. Det fremgår af instruksens, at der aldrig vil kunne tildeles strafpoint for overtrædelse af reglen om logbogstolerance, uanset overtrædelsens omfang (overtrædelse nr. 1 i tabel 2).

42. Ministeren oplyste til Folketinget i marts 2012, at der ville kunne tildeles strafpoint for overtrædelse af fejlskøn i logbog, hvis overtrædelsen af reglen var tilstrækkelig grov. Ministerens svar harmonerer med forarbejderne til implementeringen af strafpointsystemet i fiskeriloven, hvor ministeriet arbejdede med en tærskel for fejlskøn i logbogen på 20 %, som burde give strafpoint efter en konkret vurdering. Ministeriet har oplyst, at det var en fejl, at der stod sådan i instruksens, og at ministeren derfor ikke fejlinformerede Folketinget.

43. Udenrigsministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at instruksen på nogle punkter er ufuldstændig i forhold til, hvilke overtrædelser der skal vurderes som skærpende, og i forhold til lovens bemærkninger om, at gentagelse som udgangspunkt vil pege i retning af grov uagtsomhed/forsæt. Ministeriet vil på baggrund af Rigsrevisionens bemærkninger udarbejde en ny instruks.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet ikke som oprindeligt påtænkt i lovbemærkningerne har etableret et operationelt grundlag for tildelingen af strafpoint i bekendtgørelse. Bekendtgørelsen supplerer ikke EU-forordningsgrundlaget og uddyber ikke, hvordan de 12 overtrædelsestyper, der fremgår af forordningsgrundlaget, skal vurderes med henblik på tildeling af strafpoint. Hertil kommer, at lovbemærkningernes angivelse af, hvilke overtrædelser og omstændigheder der i udgangspunktet bør medføre tildeling af strafpoint, ikke indgår i bekendtgørelsen.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets instruks ikke indeholder tilstrækkeligt klare kriterier for, hvornår den forvoldte skade, overtrædelsens omfang, dens værdi eller eventuelle gentagelser i udgangspunktet bør medføre tildeling af strafpoint. Det er Rigsrevisionens vurdering, at når ministeriet ikke i instruksen har fastsat klare kriterier for, hvornår der i udgangspunktet bør tildeles strafpoint, medfører det en risiko for uensartet sagsbehandling af de konkrete overtrædelsessager. Instruksen kvalificerer ikke, hvordan de 12 overtrædelsestyper, der fremgår af forordningsgrundlaget, skal vurderes i praksis.

Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriets instruks på ét punkt ikke er i overensstemmelse med forordningsgrundlaget, ligesom den ikke stemmer overens med de oplysninger, ministeren gav til Folketinget i marts 2012, om at fiskere kunne få strafpoint for overtrædelse af logbogstolerancen.

Udenrigsministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at instruksen ikke er tilstrækkelig, og vil derfor udarbejde en ny.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet har haft en anden fortolkning af EU-strafpointsystemets juridiske rækkevidde end den, der fremgår af forordningsgrundlaget. Ministeriet finder, at Europa-Kommissionens svar betyder, at strafpointsystemet skal anvendes i langt højere grad, end ministeriets opfattelse hidtil har været. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriets hidtidige fortolkning samtidig ikke er i overensstemmelse med den, der fremgår af implementeringen af EU-forordningerne i dansk lovgivning.

2.2. Registrering af alvorlige overtrædelser og sikring af fiskernes retssikkerhed

44. Det er en betingelse for at kunne håndhæve EU's bestemmelser om alvorlige overtrædelser, at der etableres et register, der gør medlemslandene i stand til at udveksle oplysninger med hinanden og sikre, at fiskere sanktioneres, uanset hvor overtrædelserne finder sted. Herudover er det en betingelse, at overtræderen gøres opmærksom på, at en overtrædelse kan medføre tildeling af strafpoint.

Overholdelse af kravet om registrering af alvorlige overtrædelser

45. Det følger af EU's forordning, at Danmark skal etablere et register over overtrædelser, som danske fartøjer har begået i udlandet, og som er overdraget til de danske myndigheder af de relevante udenlandske myndigheder.

46. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet har etableret et overtrædelsesregister, men ikke har efterlevet kravet i forordningen om at registrere danske fartøjers overtrædelser, der er konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder.

47. Udenrigsministeriet har oplyst, at de fremadrettet vil indarbejde danske fartøjers overtrædelser, der er konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder, i registret.

48. Konsekvensen af den manglende registrering af overtrædelser er, at Udenrigsministeriet ikke har en samlet oversigt over det fulde omfang af et fartøjs overtrædelser, og dermed ikke har grundlag for at tage eventuelle gentagne overtrædelser i betragtning ved tildeling af strafpoint til overtræderen.

49. Udenrigsministeriet har oplyst, at Danmark, siden strafpointsystemet trådte i kraft i december 2012, har modtaget i alt 30 sager fra udenlandske myndigheder, der vedrører overtrædelser begået af danske fartøjer/fartøjsførere, og at de udenlandske myndigheder kun i ét tilfælde har bedt Danmark om at vurdere overtrædelser med henblik på tildeling af strafpoint.

50. Rigsrevisionen kan konstatere, at Udenrigsministeriet i yderligere ét tilfælde er blevet anmodet om at give strafpoint til et danskregistreret fartøj, jf. boks 2.

Orientering om, at overtrædelser kan medføre strafpoint

Det fremgår af lovbemærkningerne, at der efter artikel 82 i kontrolforordningen ved inspektioner gives oplysning om, at en overtrædelse kan medføre tildeling af strafpoint, hvilket skal foretages rutinemæssigt i de tilfælde, hvor en overtrædelse er omfattet af de 12 kategorier for alvorlige overtrædelser.

Ministeren oplyste desuden til Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i marts 2012, at kontrollører under kontrollen skal notere formodede overtrædelser i en kontrolrapport og informere den pågældende person om, at overtrædelser muligvis kan medføre tildeling af strafpoint.

Boks 2

Dansk fartøjs alvorlige overtrædelse i irsk farvand

I november 2014 begik et danskregistreret fiskerfartøj ifølge de irske fiskerimyndigheder en alvorlig overtrædelse af fiskerireglerne i irsk farvand. De irske myndigheder henvendte sig til de danske myndigheder for at give fartøjet 6 strafpoint for at have fisket uden kvote i irsk farvand. Når de irske myndigheder har konstateret, at der er begået en alvorlig overtrædelse af fiskerireglerne, er fiskeren ifølge forordningen uantagelig i 12 måneder.

De danske myndigheder afviste at give fartøjet strafpoint, bl.a. fordi der ikke forelå en inspektionsrapport, som de danske myndigheder krævede, før de ville behandle sagen med henblik på tildeling af strafpoint. Ministeriet godkendte kort efter overtrædelser en ensidig kvoteoverførsel fra Nederlandene til Danmark, som på efterbevilgning ifølge de danske myndigheder gav fiskeren lov til at fange de ulovligt fangede fisk. De irske myndigheder fastholdt imidlertid, at fiskeren havde begået en alvorlig overtrædelse.

Det fremgår af sagen, at den ensidige kvoteoverførsel blev angivet som en af hovedårsagerne til, at de danske myndigheder ikke ville tildele den pågældende fisker strafpoint for at begå en alvorlig overtrædelse i irsk farvand.

51. Det er Rigsrevisionens vurdering, at konsekvensen af, at de irske myndigheder konkret har vurderet, at ejeren af fartøjet havde begået en alvorlig overtrædelse af fiskerireglerne, er, at ministeriet tildelte 2 mio. kr. i tilskud til en ansøger, der, som sagen er belyst, var uantagelig.

52. Udenrigsministeriet har oplyst, at de vil foretage en analyse, som skal afdække, om der er grundlag for at genoptage sagen.

Overholdelse af kravet om, at en eventuel overtræder skal meddeles skriftligt om, at overtrædelsen kan medføre tildeling af strafpoint

53. Det fremgår af EU-forordningen, at overtræderen skal orienteres om, at overtrædelsen kan medføre tildeling af strafpoint.

54. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet ikke har efterlevet dette krav i EU-forordningen i tilstrækkelig grad. I flere overtrædelsessager meddeles fiskeren ikke, at overtrædelsen kan medføre tildeling af strafpoint, selv om ministeriet over for Rigsrevisionen har tilkendegivet, at sagerne burde have været vurderet med henblik på tildeling af strafpoint.

55. Udenrigsministeriet har oplyst, at de har indskærpet over for Fiskeristyrelsens kontrollører, at de skal oplyse om, at overtrædelser kan medføre strafpoint, og at oplysningen skal dokumenteres. Tilsvarende vil dette blive indført i instruksen, når denne tilrettes.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet ikke har efterlevet kravet i EU-forordningen om, at overtrædelser, der konstateres og sanktioneres af udenlandske myndigheder, og som vedrører danske fartøjer/fartøjsførere registreres i det danske register. Ministeriet har oplyst, at de vil rette op på dette.

Rigsrevisionen kan i den forbindelse konstatere, at ét dansk fartøjs alvorlige overtrædelse af fiskerireglerne, der var konstateret af et andet medlemslands myndigheder, ikke blev registreret. Konsekvensen er, at Udenrigsministeriet i ét tilfælde har udbetalt 2 mio. kr. i støtte til en ansøger, der, som sagen er belyst, var uantagelig.

Rigsrevisionen konstaterer også, at Udenrigsministeriet i en lang række tilfælde ikke har meddelt overtræderen, at overtrædelsen kan medføre strafpoint, selv om dette er forordningsbestemt af hensyn til fiskerens retssikkerhed. Ministeriet har oplyst, at de fremover vil gøre dette.

2.3. Udenrigsministeriets sagsbehandling af alvorlige overtrædelser

56. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har håndhævet reglerne om alvorlige overtrædelser i overensstemmelse med lovgrundlaget. Overtrædelser af fiskerilovgivningen betragtes som alvorlige, afhængigt af hvor grov den pågældende overtrædelse er, hvilket skal afgøres af fiskerimyndighederne. Vurderes overtrædelsen som alvorlig, skal det samtidig medføre tildeling af strafpoint.

Først har vi undersøgt, om Udenrigsministeriet har tildelt de strafpoint, som ministeriet burde. Dernæst har vi undersøgt, om ministeriet har gjort dette på en ensartet måde. Det har vi gjort ved at se på, om fiskere, der har begået de samme overtrædelser, er blevet tildelt ensartede sanktioner.

Udenrigsministeriets tildeling af strafpoint

57. Vi har gennemgået 299 overtrædelsessager fordelt på 66 fartøjer, som alle vedrører ansøgninger om tilskud under ordningen Investeringer i fiskefartøjer. Boks 3 viser sagsgangen for en overtrædelses- og strafpointsag.

Boks 3

Sagsgangen i en overtrædelses- og strafpointsag

En overtrædelsessag vedrørende et fiskefartøj indledes på baggrund af kontrollørens vurdering af, om fiskerilovgivningen er overholdt. Konstateres der overtrædelser, udarbejdes der en rapport, og der foretages partshøring efter de almindelige regler herom. Overtræderen informeres om, at overtrædelser kan medføre tildeling af strafpoint, hvilket noteres i rapporten.

Når sagens omstændigheder er afdækket, træffer Udenrigsministeriet afgørelse om, hvorvidt overtrædelser skal føre til almindelig sanktion, fx tilladelsesinddragelse eller påtaleanmodning til politiet med henblik på bødestraf og eventuelt konfiskation af en ulovlig fangst.

Når Udenrigsministeriet træffer afgørelse om sådanne almindelige sanktioner, fremgår det på sagerne, hvilke begrundelser og hvilke eventuelle undskyldelige omstændigheder, som ministeriet har lagt vægt på, da ministeriet traf afgørelsen.

Når Udenrigsministeriet derefter skal afgøre, om fiskeren i tillæg til den almindelige sanktion også skal tildeles supplerende strafpoint, foregår dette ved vurdering af de omstændigheder på sagen, der allerede fremgår i forbindelse med afgørelsen af de almindelige sanktioner. Der oprettes ikke en ny journalsag, når sager vurderes med henblik på strafpoint. Ministeriet har dermed på dette tidspunkt alle de oplysninger, der skal til for at kunne vurdere, om overtrædelser er så grove, at den bør medføre tildeling af strafpoint.

Hvis ministeriet efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder afgør, at overtrædelser er så grove, at den skal medføre strafpoint, orienteres overtræderen om det pr. brev.

Kilde: Ministeriets instruks om behandling af overtrædelsessager, der kan føre til tildeling af strafpoint, november 2012.

58. I vores gennemgang af de 299 overtrædelsessager har vi haft fokus på de overtrædelsestyper, som Udenrigsministeriet tidligere har sanktioneret med strafpoint, eller som skal anses for at være særligt grove overtrædelser eller skærpende omstændigheder, jf. lovbemærkningerne. I de 299 sager har vi gennemgået sagens akter for at fastslå, om ministeriet i deres afgørelser af overtrædelsessager har lagt vægt på undskyldelige omstændigheder. Herunder fx dem, som fiskerne eventuelt har fremført i forbindelse med partshøring inden overtrædelsessagens afgørelse. Dvs. at analysen er baseret på den dokumentation, som ministeriet har lagt til grund for deres afgørelse af overtrædelsessagen. Hvis ministeriet ikke på disse sager har lagt vægt på undskyldelige omstændigheder, burde ministeriet i tillæg til den almindelige sanktion også have tildelt strafpoint.

59. Vores kriterier for at vurdere, om Udenrigsministeriet har tildelt de strafpoint, som de burde, kommer fra henholdsvis ministeriets instruks, lovbemærkningerne og ministeriets praksis.

Instruksens angivelse af, hvordan sager kan udvælges til vurdering for strafpoint

60. Vi har undersøgt, om ministeriet har brugt instruksens angivelse af, hvordan overtrædelsessager kan udvælges til vurdering for strafpoint. I instruksen fremgår det, at sager med en samlet bøde- og konfiskationsværdi på ca. 50.000 kr. kan danne grundlag for en sag med henblik på tildeling af strafpoint. Undersøgelsen viser, at ministeriet ikke har anvendt dette kriterie konsistent.

Undersøgelsen viser, at sager, hvor den samlede bøde og konfiskationsværdi er ca. 50.000 kr., ikke konsekvent udvælges til vurdering for strafpoint. Fx har ministeriet i 8 sager om vildledende logbogsføring ikke tildelt strafpoint, selv om overtrædelserne sanktioneres med en bøde på over 50.000 kr. Det fremgår ikke af overtrædelsessagerne, at de er blevet udvalgt til vurdering for strafpoint.

Undersøgelsen viser samtidig, at Udenrigsministeriet hovedsageligt har tildelt strafpoint i sager, der har en samlet bøde- og konfiskationsværdi på under 50.000. I de sager har ministeriet lagt vægt på andre forhold end dem, som fremgår af instruksen eller lovgrundlaget.

61. Gennemgangen af strafpointsagerne viser samlet set, at der ikke på nogen af sagerne er dokumenteret konkrete vurderinger af sagens omstændigheder sammenholdt med de kriterier for tildeling af strafpoint, der er angivet i instruksen. Der er derudover ikke foretaget en konkret vurdering med henvisning til afgørelser i andre lignende sager.

Tildeling af strafpoint i overensstemmelse med lovbemærkningerne

62. Det fremgår af lovbemærkningerne, at 4 overtrædelser og skærpende omstændigheder i udgangspunktet bør medføre tildeling af strafpoint. Tabel 3 viser vores gennemgang af overtrædelsessagerne i forhold til lovbemærkningerne.

Tabel 3**Strafpunkt, der burde være tildelt, jf. lovbemærkningerne**

Alvorlig overtrædelse	Antal overtrædelsessager	Overtrædelsessager, hvor der er tildelt strafpoint	Overtrædelsessager, hvor der burde være tildelt strafpoint
Fiskeri i et lukket område, herunder fx fiskeri i et særligt bevaringsområde	13	2	11
Fiskeri efter art, hvor der er indført fiskeristop	7	0	7
Forsætlig overtrædelse, her vildledende logbogsføring	8	0	8
Kontrolindsatsen undermineres	0	0	0
I alt	28	2	26

Kilde: Rigsrevisionens gennemgang af 299 overtrædelsessager.

Det fremgår af tabel 3, at Udenrigsministeriet i 26 ud af 28 tilfælde ikke har tildelt strafpoint, selv om disse særligt grove overtrædelser i udgangspunktet burde medføre tildeling af strafpoint, jf. lovbemærkningerne. Ministeriet er forpligtet til at lovbemærkningerne til at sanktionere de 4 overtrædelser og omstændigheder. Forpligtelsen medfører, at disse overtrædelser skal tildeles strafpoint, medmindre der er konkrete omstændigheder, der undskylder dette. I de gennemgåede sager, har ministeriet i forbindelse med tildeling af andre sanktioner allerede foretaget en konkret vurdering. Som sagerne er belyst, har der ikke været tale om undskyldelige omstændigheder.

63. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil foretage en juridisk vurdering med henblik på at afklare, om sagerne kan genoptages. Disse vurderinger vil fx tage højde for eventuelle forældelsesfrister m.m.

64. Udenrigsministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse forklaret, at der ikke er tildelt strafpoint i en række af de sager, der fremgår af tabel 3, fordi der er tale om overtrædelse af nationale regler, som efter ministeriets opfattelse ikke er omfattet af strafpointsystemet. Fx har ministeriet forklaret, at en række fiskerier i et lukket område i 2013 ikke udløste strafpoint, da der var tale om overtrædelse af en national regel, jf. boks 4.

Industrifiskeri

Fiskeri hovedsageligt efter arterne tobis, sperling, hestemakrel og brisling. Industrifisk anvendes hovedsageligt til produktion af fiskemel eller til produktion af fiskeolie.

Boks 4**Fiskeri i et lukket område**

På samme dag i 2013 fiskede en operatør efter industrifisk med 4 fartøjer i et lukket område. Dette fiskeri medvirkede til, at Danmark på dette tidspunkt overskred den samlede EU-kvotefor den pågældende fiskeart. De 4 fartøjer fik ikke tildelt strafpoint, selv om fiskerikontrollørerne vurderede i kontrolrapporten, at de kunne. Udenrigsministeriet har oplyst, at der ikke blev tildelt strafpoint, fordi der var tale om overtrædelse af en national regel. Der foreligger ikke dokumentation på sagen om, at dette var årsagen til, at der ikke blev tildelt strafpoint.

Europa-Kommissionen har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse meddelt, at Udenrigsministeriet i forbindelse med tildeling af strafpoint ikke skal skelne mellem nationale regler og EU-regler, hvis de nationale regler har til formål at implementere den fælles fiskeripolitik. EU-Kommissionen har samtidig vurderet, at det eksempel på en national regel, der fremgår af boks 4, er omfattet af strafpointsystemet.

Udenrigsministeriet har oplyst, at det forhold, at sagen må betragtes som værende omfattet af en strafpointvurdering, ikke medfører, at der i sagen pr. definition skal tildeles strafpoint. Om der skal tildeles strafpoint i de enkelte sager, vil således bero på en konkret vurdering af, om overtrædelsen er tilstrækkelig grov.

Det fremgår af sagerne, at Udenrigsministeriet allerede har foretaget en konkret vurdering. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet i de konkrete tilfælde burde have tildelt strafpoint, da der ikke ved ministeriets afgørelser af overtrædelsessagerne forelå undskyldelige omstændigheder, der kunne begrunde fravigelse fra lovbemærkningerne.

65. Gennemgangen af overtrædelsessager viser desuden, at Udenrigsministeriet i flere tilfælde har sanktioneret nationale regler med tildeling af strafpoint. Ministeriets hidtidige skelnen mellem nationale regler og EU-regler er dermed ikke understøttet af ministeriets praksis for tildeling af strafpoint. Dette understreges af, at ministeriet aktivt i en klagesag har lagt vægt på, at tildelingen af strafpoint var begrundet i overtrædelsen af en national regel.

Tildeling af strafpoint i overensstemmelse med Udenrigsministeriets praksis

66. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har tildelt strafpoint i overtrædelsessager, hvor ministeriet tidligere har tildelt strafpoint. Dvs. at vi ser på ministeriets praksis med at tildele strafpoint. Tabel 4 viser vores gennemgang af overtrædelsessagerne i forhold til ministeriets praksis.

Tabel 4

Strafpoint, der burde være tildelt, jf. ministeriets praksis

Alvorlig overtrædelse	Antal overtrædelsessager	Overtrædelsessager, hvor der er tildelt strafpoint	Overtrædelsessager, hvor der burde være tildelt strafpoint
Gentagne overtrædelser af fejlskøn i logbog	17	1	(16)
Overtrædelse af målarbestemmelserne	26	25	1
Fiskeri uden gyldig tilladelse	3	1	2
Fiskeri med ulovlige fangstredskaber	4	2	2
I alt	50	29	5 (21)

Kilde: Rigsrevisionens gennemgang af 299 overtrædelsessager.

Målarbestemmelser

Målarer er en betegnelse anvendt i industrifiskeriet for den art eller de arter, fiskeriet er målrettet. Er der andre fisk i lasten kan målarbestemmelserne således være overtrådt. Målarbestemmelserne angives ofte som en procentsats af den samlede last, der som minimum skal være overholdt. Er procentdelen af målarer for lav, er bestemmelsen ikke overholdt.

Overtrædelser af disse bestemmelser sanktioneres ikke med en bøde, men med en tilfældesinddragelse.

Det fremgår af tabel 4, at Udenrigsministeriet i en enkelt sag har sanktioneret gentagne overtrædelser af fejlsluk i logbog. Ministeriet har ikke klart begrundet tildelingen af strafpoint i den konkrete sag. Da ministeriet ikke i sin instruks har opstillet kriterier for, hvor mange gentagelser der skal til, før der kan tildeles strafpoint ved gentagne overtrædelser, kan vi ikke vurdere, om der burde være tildelt strafpoint i de yderligere 16 tilfælde. Rigsrevisionen vurderer dog, at der er risiko for, at ministeriet burde have tildelt strafpoint i alle 16 tilfælde, hvor fartøjer gentagne gange har overtrådt den maksimalt tilladte logbogstolerance.

67. Tabel 3 og 4 viser samlet, at Udenrigsministeriet efter Rigsrevisionens vurdering burde have tildelt strafpoint for yderligere 31 overtrædelser. Ved at sammenholde tabellerne kan det derudover ses, at ministeriet hovedsageligt har tildelt strafpoint for overtrædelser, der ikke fremgår af lovbemærkningerne som særligt grove, eller som ikke opfylder instruksens anvisninger om, hvordan sager kan udvælges og vurderes for tildeling af strafpoint, som fx ved overtrædelserne af målarbestemmelserne.

Ved at sammenholde tabel 3 og 4 fremgår det også, at der for 5 typer af overtrædelser er tildelt strafpoint for nogle, men ikke for alle lignende overtrædelser. Dette gælder fx for overtrædelse af målarbestemmelserne, hvor Udenrigsministeriet i 25 tilfælde har valgt at sanktionere overtrædelserne med strafpoint, mens ministeriet i et enkelt tilfælde ikke har gjort dette.

Antal sager, hvor der er tildelt strafpoint til fartøjer i perioden 2013-2017

68. Udenrigsministeriet har tildelt strafpoint i 34 sager i perioden 2013-2017, jf. tabel 5.

Tabel 5
Strafpunktsager i perioden 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	I alt
Sager, hvor der er tildelt strafpoint	22	7	2	1	2	34

Kilde: Udenrigsministeriet.

Det fremgår af tabel 5, at Udenrigsministeriets sager, hvor der er tildelt strafpoint, er faldet efter 2013. Ministeriet har oplyst, at faldet skyldes, at landingsforpligtelsen blev indført i 2015, hvorefter det blev et krav, at fiskerne skulle bringe fangsten i land uanset artssammensætning.

69. Rigsrevisionen vurderer, at der burde have været tildelt strafpoint i yderligere 29 sager, der i alt omfatter de 31 overtrædelser, der fremgår af tabel 3 (26 overtrædelser) og 4 (5 overtrædelser).

Konsekvenser af manglende strafpointtildeling for tilskudsforvaltningen

70. 7 operatører og 1 fartøj ville efter Rigsrevisionens vurdering have været uantagelige ved korrekt administration af strafpointsystemet. I den gennemgåede stikprøve har disse 7 operatører og det pågældende fiskefartøj fået tilsagn om tilskud på ca. 12,5 mio. kr., svarende til ca. 24 % af stikprøven på ca. 53 mio. kr. I de gennemgåede sager har Udenrigsministeriet i forbindelse med tildeling af andre sanktioner allerede foretaget en konkret vurdering. Som sagerne er belyst, har der ikke været tale om undskyldelige omstændigheder. Ministeriet burde derfor i tillæg til den almindelige sanktion også have tildelt strafpoint.

71. Udenrigsministeriet har oplyst, at Europa-Kommissionens svar på ministeriets henvendelse om strafpointsystemet har den konsekvens, at der vil være flere typer sager, som ud fra en umiddelbar vurdering må betragtes som værende omfattet af en strafpointvurdering. Ministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af en eventuel genoptagelse af strafpointsager vil foretage en juridisk analyse af, om der skal ske tilbagebetaling af tilskudsmidler.

Forskelsbehandling af fiskere

72. Af præamblen til EU's kontrolforordning fremgår det, at *hver medlemsstat sikrer, at kontrol, inspektion og håndhævelse udføres uden forskelsbehandling med hensyn til sektorer, fartøjer eller personer og på basis af risikostyring.*

73. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet har forskelsbehandlet fiskere i afgørelser om strafpoint. Tildeling af strafpoint og øvrige sanktioner har konsekvenser for fiskere i forhold til fiskerimuligheder, værdien af fartøjet (strafpoint følger fartøjet ved salg) og muligheder for at søge om tilskud, hvori der indgår EU-midler.

74. På baggrund af sagsgennemgangen har vi identificeret forskelsbehandling i sager om gentagne overtrædelser af logbogstolerance, bestemmelser om fangstredskaber, tilladelse til fiskeri, fiskeri i et lukket område og bestemmelser om målarter i industrifiskeriet. Konsekvensen er, at fiskere, der ikke er sanktioneret med strafpoint, er bedre stillet ved ansøgning om tilskud under EHFF-programmet end andre fiskere, der har begået lignende overtrædelser, og som har fået tildelt strafpoint. Boks 5 viser eksempler på forskelsbehandling.

Boks 5**Eksempler på forskelsbehandling****Forskelsbehandling ved overtrædelsen manglende målarter (overtrædelse nr. 2, tabel 2)**

Overtrædelse af målarbestemmelserne i industrifiskeriet er den type overtrædelse, som oftest har udløst strafpoint i perioden 2013-2017. Det er sket i 25 ud af de 34 sager, hvor der er tildelt strafpoint. I ét tilfælde har Udenrigsministeriet imidlertid ikke tildelt strafpoint til en fisker, der har begået denne overtrædelse. Der er ikke oplysninger på sagen, der kan begrunde, hvorfor ministeriet ikke tildeler strafpoint i den konkrete sag, ligesom det ikke er dokumenteret, at ministeriet har foretaget en konkret vurdering, der kunne tale imod tildeling af strafpoint. Alligevel fremgår det af sagen, at der ikke er tildelt strafpoint efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder, herunder omfang og sagsbehandlingstid.

Forskelsbehandling ved overtrædelse af kravet om tilladelse til fiskeri (overtrædelse nr. 7, tabel 2)

Som sagerne er oplyst, begår 2 fartøjer identiske overtrædelser af fiskerilovens krav om at have en tilladelse til fiskeri på samme tidspunkt i januar 2013. Det ene fartøj tildeles 7 strafpoint for at have fisket efter brisling i januar 2013 uden at have en særlig tilladelse til fiskeri efter brisling i Østersøen. Det andet fartøj får en bøde på 2.500 kr. for at have fisket efter brisling i januar 2013 uden at have en særlig tilladelse til fiskeri efter brisling i Østersøen.

Forskelsbehandling ved anvendelse af ulovlige fangstredskaber (overtrædelse nr. 2, tabel 2)

I august 2017 tildeles et fartøj 4 strafpoint for at overtræde bestemmelserne om ulovlige fangstredskaber efter en kontrol fra et tysk kontrolskib i januar 2016. De tyske myndigheder målte maskerne til at være ca. 113,2 mm, hvor mindstemålet er 120 mm, og tildelte endvidere overtræderen en bøde på ca. 52.000 kr. Det fremgår af sagen, at ministeriet også vurderede, at der var tale om en alvorlig overtrædelse, der burde medføre tildeling af strafpoint.

I ét andet tilfælde blev det ved en kontrol konstateret, at et fartøj den 25. maj 2017 havde anvendt en fangstpose med en maskestørrelse på 113 mm. Loven kræver minimum 120 mm. Derudover var der ikke monteret sorteringsvinduer på trawlet. Ejeren fik konfiskeret fangstværdier for 87.800 kr., men fik ikke tildelt strafpoint, selv om overtrædelsen er lig den, der tildeles strafpoint for ovenfor.

Forskelsbehandling ved gentagne overtrædelser af logbogstolerancen (overtrædelse nr. 1, tabel 2)

Ministeriet har i ét tilfælde tildelt strafpoint, fordi et fartøj 2 gange har overtrådt reglen om en maksimalt tilladt logbogstolerance på 10 %. Det fremgår af sagens akter, at fartøjet havde et fejlskøn i logbogen på 67 %.

16 fartøjer i Rigsrevisionens stikprøve har begået mindst 2 overtrædelser af ovennævnte regel, og får ikke tildelt strafpoint. I ét tilfælde ud af de 16 har et fartøj overtrådt reglen 5 gange, uden at Udenrigsministeriet har tildelt strafpoint. I et enkelt tilfælde har et fartøj 2 gange overtrådt logbogstolerancen med over 1000 %, uden at ministeriet har tildelt strafpoint.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet ikke har tildelt strafpoint for alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne i overensstemmelse centrale EU-forordninger. Herudover viser undersøgelsen, at ministeriet ikke har tildelt strafpoint, som det var forudsat i lovgrundlaget. Undersøgelsen viser, at ministeriet ikke i praksis har tildelt strafpoint i overensstemmelse med ministeriets hidtidige skelnen mellem nationale regler og EU-regler.

Rigsrevisionen kan på den baggrund konstatere, at Udenrigsministeriet sammenlagt har tildelt strafpoint 34 gange i perioden 2013-2017, hvor Rigsrevisionen samtidig vurderer, at ministeriet i yderligere 29 sager burde have tildelt strafpoint.

Af de 28 konstaterede alvorlige overtrædelser i stikprøven, som ifølge lovbemærkningerne i udgangspunktet burde medføre tildeling af strafpoint, har ministeriet givet strafpoint i 2 tilfælde.

Der er efter Rigsrevisionens vurdering givet ca. 12,5 mio. kr. i tilskud til operatører og fartøjer, svarende til ca. 24 % af stikprøven, der ville have været uantagelige ved korrekt administration af strafpointsystemet. I de gennemgåede sager, har Udenrigsministeriet i forbindelse med tildeling af andre sanktioner allerede foretaget en konkret vurdering. Som sagerne er belyst, har der ikke været tale om undskyldelige omstændigheder. Ministeriet burde derfor i tillæg til den almindelige sanktion også have tildelt strafpoint.

Rigsrevisionen vurderer desuden, at Udenrigsministeriet har forskelsbehandlet fiskere i afgørelser om tildeling af strafpoint. Nogle fiskere tildeles strafpoint for overtrædelser, som andre fiskere ikke tildeles strafpoint for.

Rigsrevisionens gennemgang af sager, hvor der er tildelt strafpoint, viser, at tildeling af strafpoint ikke begrundes og dokumenteres ud fra en konkret vurdering af de kriterier, der ifølge instruksen bør anvendes.

Undersøgelsen viser ligeledes, at Udenrigsministeriet hovedsageligt har tildelt strafpoint for overtrædelser, der ikke er i overensstemmelse med instruksens anvisninger om at udvælge en overtrædelsessag med henblik på vurdering.

Udenrigsministeriet vil foretage en juridisk analyse af grundlaget for at genoptage overtrædelsessager med henblik på tildeling af strafpoint og tilbagebetale eventuelle tilskudsmidler.

2.4. Udenrigsministeriets sagsbehandling af grundbetingelsen for at kunne modtage og beholde et tilskud fra EHFF-programmet

75. Hvor vi i det foregående afsnit har undersøgt Udenrigsministeriets tildeling af strafpoint til fiskefartøjer, undersøger vi i dette afsnit, hvordan ministeriet i tilskuds-sagerne på de enkelte ordninger har undersøgt, om ansøgerne lever op til grundbetingelsen for at modtage og beholde et tilskud.

76. Vi har undersøgt Udenrigsministeriets sagsbehandling af, om en række tilskuds-sager opfylder grundbetingelserne for at modtage og beholde et tilskud på ordningerne Investeringer i fiskefartøjer, Investeringer i akvakultur og Produktion- og afsætningsplaner på EHFF-programmet.

Uantagelighedslisten

Uantagelighedslisten anvendes af de enkelte sagsbehandlere til at vurdere, om de indkomne ansøgninger kan komme i betragtning til at modtage og beholde et tilskud fra tilskudsordningen.

Det er udelukkende anerkendte producentorganisationer, der kan søge tilskud fra ordningen Produktions- og afsætningsplaner.

Sagsbehandling af antagelighed ved Investeringer i fiskefartøjer

77. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet i sagsbehandlingen af tilskudsansøgninger for ordningen Investeringer i fiskefartøjer har haft et utilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om fartøjet eller operatøren er antagelig.

Sagsbehandlingen har taget udgangspunkt i en intern uantagelighedsliste over de fartøjer, som Udenrigsministeriet ikke mente kunne modtage tilskud, fordi de havde fået for mange strafpoint. Undersøgelsen viser, at alle fartøjer (på nær ét) på den nuværende uantagelighedsliste var antagelige i henhold til EU-reglerne og dermed kunne have ansøgt om tilskud fra EHFF-programmet. Dette skyldes, at deres overtrædelser er forældede.

78. Det følger af lovgrundlaget, at strafpoint bortfalder efter 3 år fra forvaltningsafgørelsen, men at uantagelighedsperioden for ansøgninger på ordningen Investeringer i fiskefartøjer bortfalder efter 12 måneder. Udenrigsministeriet var ikke opmærksom på denne skelnen, og listen indeholdt derfor fartøjer, der burde være slettet fra listen 12 måneder efter forvaltningsafgørelsen.

79. Det følger endvidere af forordningen, at Udenrigsministeriet skal skelne mellem uantagelige fartøjer og uantagelige operatører for at få et retvisende billede af, om ansøgninger skal afvises. Hvis operatøren er uantagelig, er alle ansøgninger, der vedrører denne operatør, uantagelige. Hvis fartøjet er uantageligt, kan det pågældende fartøj ikke modtage tilskud, men fartøjets operatører kan fortsat være antagelige ved vurderingen af andre ansøgninger om tilskud til andre fartøjer, jf. figur 4 og 5. Vores undersøgelse af sagsbehandlingen viser, at ministeriet aldrig har skelnet mellem de 2 typer af uantagelighed og i praksis kun har undersøgt, om fartøjet – og altså ikke operatøren – er uantagelig.

80. Udenrigsministeriet har tilkendegivet, at antagelighed fremover vil blive undersøgt fuldt ud.

Sagsbehandling af antagelighed ved Produktions- og afsætningsplaner

81. På denne ordning vurderes antagelighed ud fra samme grundlag som ved Investeringer i fiskefartøjer ovenfor. Undersøgelsen viser, at der er givet tilsagn om tilskud, selv om ministeriet ikke vidste, om ansøgningen overholdt grundbetingelsen for at modtage og beholde et tilskud.

82. Vi har gennemgået de 3 sager, hvor der er givet tilsagn om tilskud, og kan konstatere, at Udenrigsministeriet ikke har undersøgt ansøgernes antagelighed tilstrækkeligt. I 2 af sagerne har sagsbehandleren angivet, at det ikke er relevant at undersøge ansøgningens antagelighed. I den sidste sag har sagsbehandleren angivet, at der ikke optræder fartøjer i ansøgningen. I alle 3 sager indgår der aktiviteter i ansøgningen, som indebærer deltagelse af fiskere. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet burde have undersøgt, hvilke fiskere der skulle deltage i aktiviteterne, og om de konkrete fiskere levede op til kravet om antagelighed, inden der kunne gives tilsagn.

Sagsbehandling af antagelighed ved Investeringer i akvakultur

83. For ordningen Investeringer i akvakultur skal ansøgningens antagelighed ifølge forordningen vurderes ud fra, om ansøgeren har begået en strafbar handling. Boks 6 viser eksempler på strafbare handlinger, der medfører, at ansøgningen er uantagelig.

Boks 6

Strafbare handlinger, der medfører uantagelighed

- udledning, emission eller tilførsel af et kvantum materialer til luft, jord eller vand, der kan forårsage betydelig skade på luftens, jordens eller vandets kvalitet samt på dyr eller planter
- enhver adfærd, der medfører betydelig beskadigelse af levesteder inden for et beskyttet område.

84. I praksis bliver ansøgers antagelighed undersøgt ved at kontakte den relevante tilsynsførende myndighed. For at fastslå, om ansøgeren er antagelig, er det nødvendigt at spørge til samtlige af ansøgers dambrug og havbrug, hvilket ofte vil indebære, at sagsbehandleren kontakter flere kommuner og/eller Miljøstyrelsen.

Kommunerne er tilsynsførende for dambrug og havbrug tættere end 1 sømil fra kysten. Miljøstyrelsen er tilsynsførende for havbrug længere end 1 sømil fra kysten.

85. Vi har gennemgået 20 sager under ordningen Investeringer i akvakultur. Vi kan konstatere, at Udenrigsministeriet ikke har undersøgt ansøgernes antagelighed i overensstemmelse med forordningskravet i nogen af sagerne. Ministeriet har ikke undersøgt antagelighed for samtlige af ansøgers virksomhedens dambrug og/eller havbrug, på trods af at dette er et krav. På ingen sager i den gennemgåede stikprøve, hvor der er udbetalt tilskud, foreligger der et dokumenteret tjek af antagelighed i forbindelse med selve udbetalingen. Ministeriet kan derfor have givet tilsagn om tilskud og udbetalt tilskud til akvakulturvirksomheder, der ifølge EU-lovgivningen ikke opfylder grundbetingelsen for at få tilskud. Ministeriet har tilkendegivet, at der fremover vil blive gennemført et fuldt antagelighedstjek.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets sagsbehandling af antagelighed ikke er i overensstemmelse med forordningsgrundlaget på de 3 undersøgte ordninger.

Udenrigsministeriet har ikke undersøgt antagelighed på ordningen Investeringer i fiskesfartøjer i overensstemmelse med de forordningsbestemte krav. Ministeriet har derfor ikke kunnet skelne mellem ansøgninger om tilskud på ordningen, der var antagelige, og ansøgninger, der var uantagelige.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at de øvrige fiskere, der har fået tildelt strafpoint inden for de sidste 3 år, på baggrund af Udenrigsministeriets forkerte operationalisering af uantagelighedsperioden på 12 måneder, kan have afholdt sig fra at ansøge om tilskudsmidler. Ministeriet har oplyst, at kun én ansøger uretmæssigt er blevet afvist på baggrund af uantagelighedslisten. Ministeriet har efterfølgende genoptaget sagen.

Herudover kan Rigsrevisionen konstatere, at alle fartøjer (på nær ét) på den nuværende uantagelighedsliste i henhold til EU-reglerne var antagelige og kunne have fået tilskud.

Rigsrevisionen vurderer, at Udenrigsministeriet på ordningen Produktions- og afsætningsplaner ikke har undersøgt antagelighed tilstrækkeligt for ansøgninger, selv om det er et forordningsbestemt krav.

For ordningen Investeringer i akvakultur vurderer Rigsrevisionen, at Udenrigsministeriet ikke i nogen af de 20 udvalgte tilskudssager har foretaget et tilstrækkeligt tjek af ansøgers antagelighed, på trods af at dette er et forordningsbestemt krav.

Udenrigsministeriets fremadrettede tiltag

86. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil tage følgende skridt som opfølgning på de identificerede problemstillinger, jf. boks 7.

Boks 7

Udenrigsministeriets fremadrettede tiltag

Ministeriet vil gennemgå administrationsgrundlaget for tildeling af strafpoint med henblik på at udbygge dette og rette op på mangler. Ministeriet vil derfor:

- udarbejde en vejledning vedrørende strafpoint
- udarbejde en ny fyldestgørende strafpointinstruks, der fastsætter operationelle kriterier for grovhedsvurderingen af de 12 forskellige overtrædelsestyper, som fremgår af EU-forordningerne
- ved udarbejdelse af instruksen rette op på det fejlagtige forhold, at det fremgår af instruksens, at overtrædelser vedrørende fejlskøn i logbog helt er undtaget fra strafpoint
- operationalisere lobemærkninger til fiskeriloven om, hvilke 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 tildeling af strafpoint
- udarbejde procedurer for skriftlig dokumentation, for så vidt angår vurderingen af overtrædelsessager i forhold til tildeling af strafpoint, herunder med henvisning til afgørelser i tidligere lignende sager
- fremadrettet indarbejde danske fartøjers overtrædelser, der er konstateret, og sanktioneret af udenlandske myndigheder i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister
- sikre, at styrelsens kontrollører oplyser om, at overtrædelser kan medføre strafpoint, og at dette dokumenteres.

Ministeriet vil i den forbindelse arbejde på digital understøttelse af administrationsgrundlaget med henblik på yderligere at forebygge fejl og mangler i sagsbehandlingen af overtrædelsessager.

Ministeriet oplyser desuden, at ministeriet vil foretage en juridisk analyse af, i hvilket omfang overtrædelsessager skal genoptages med henblik på evt. tildeling af strafpoint. Denne analyse vil også omfatte en juridisk analyse af Kommissionens svar vedrørende anvendelsen af strafpointsystemet i forhold til nationale regler samt en vurdering af, hvilke sager dette berører.

Ministeriet har oplyst, at man som led i den gennemgribende gennemgang af administrationsgrundlaget fremover vil tilrettelægge administrationen af tilskudssagerne således, at antagelighedstjek foretages i overensstemmelse med forordningsgrundlaget.

3. Ministeriets forvaltning af de øvrige væsentlige krav



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Udenrigsministeriet ikke har sikret, at de øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt. Ministeriet har særligt for den største ordning i en lang række tilfælde givet tilsagn om tilskud og udbetalt tilskud, der ikke er i overensstemmelse med regelgrundlaget. Det skyldes, dels at ministeriet har operationaliseret kravene i EU-forordningen forkert eller uklart, dels at der har været en lang række forskellige fejl i ministeriets forvaltning og kontrol af, om kravene bliver overholdt.

Udenrigsministeriet har ikke benyttet de rette støttesatser, når ministeriet har givet tilsagn om tilskud. I de tilfælde, hvor ministeriet har udbetalt tilskud til sig selv som myndighed, har ministeriet efter Rigsrevisionens vurdering administreret efter et uklart grundlag, hvilket medfører risiko for, at ministeriet vil skulle tilbagebetale midler til EU svarende til ca. 15 mio. kr. For den største ordning har ministeriet ikke operationaliseret regelgrundlaget korrekt og har efter Rigsrevisionens vurdering i op til 60 af de 80 gennemgåede sager i stikprøven givet tilsagn om tilskud med en for høj støttesats. Det betyder, at ministeriet har givet uberettiget tilsagn om tilskud på op til 21 mio. kr., svarende til ca. 40 % af de midler, der er givet tilsagn om i stikprøven. Ministeriet har efterprøvet halvdelen af de fejlbehæftede sager, som Rigsrevisionen har identificeret, og er på den baggrund enig i, at der er givet uberettiget tilsagn om tilskud på ca. 8 mio. kr.

Udenrigsministeriets forvaltning af den største ordning har på væsentlige områder været helt utilstrækkelig, idet ministeriet ikke har sikret overholdelse af de krav, som skal understøtte, at der kun bliver givet tilskud til tilbud med rimelige priser. Fx har ministeriet i mere end 20 % af de gennemgåede sager ikke sikret, at kravene til tilbud er overholdt, ligesom ministeriet i 20 % af sagerne ikke har sikret, at kravene til fakturering og betalingsdokumentation er overholdt. Det betyder, at ansøgere og leverandører i en række tilfælde i modstrid med reglerne fx har været indbyrdes afhængige. Det kan også betyde, at nogle tilbud har været ugyldige, fordi tilbudsgivere har været indbyrdes afhængige, eller at ansøger har indhentet tilbud og handlet med egne virksomheder. I andre tilfælde har undersøgelsen vist, at faktureringsoplysningerne indikerer stråmandsvirksomhed og svig.

Udenrigsministeriet har desuden i ca. 12 % af sagerne ikke sikret, at tilskudsmodtagerne levede op til de krav, der gælder for at kunne beholde tilsagnet eller tilskuddet. Det skyldes, at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad har kontrolleret, om forordningskravene til investeringernes fysiske placering eller opretholdelse er overholdt, og derfor ikke har bemærket, at tilsagnshaver ikke har efterlevet sin oplysningspligt over for ministeriet.

Hvis der er tale om forsætlige handlinger fra ansøgers side, der påvirker retten til støtte eller omfanget af støtte, kan der være tale om svig. Rigsrevisionen bemærker, at vores gennemgang kun omfatter en andel af sagerne, hvorfor der kan være yderligere problemer i de resterende sager. Fejlniveauet taget i betragtning finder Rigsrevisionen, at Udenrigsministeriet bør gennemgå alle sager.

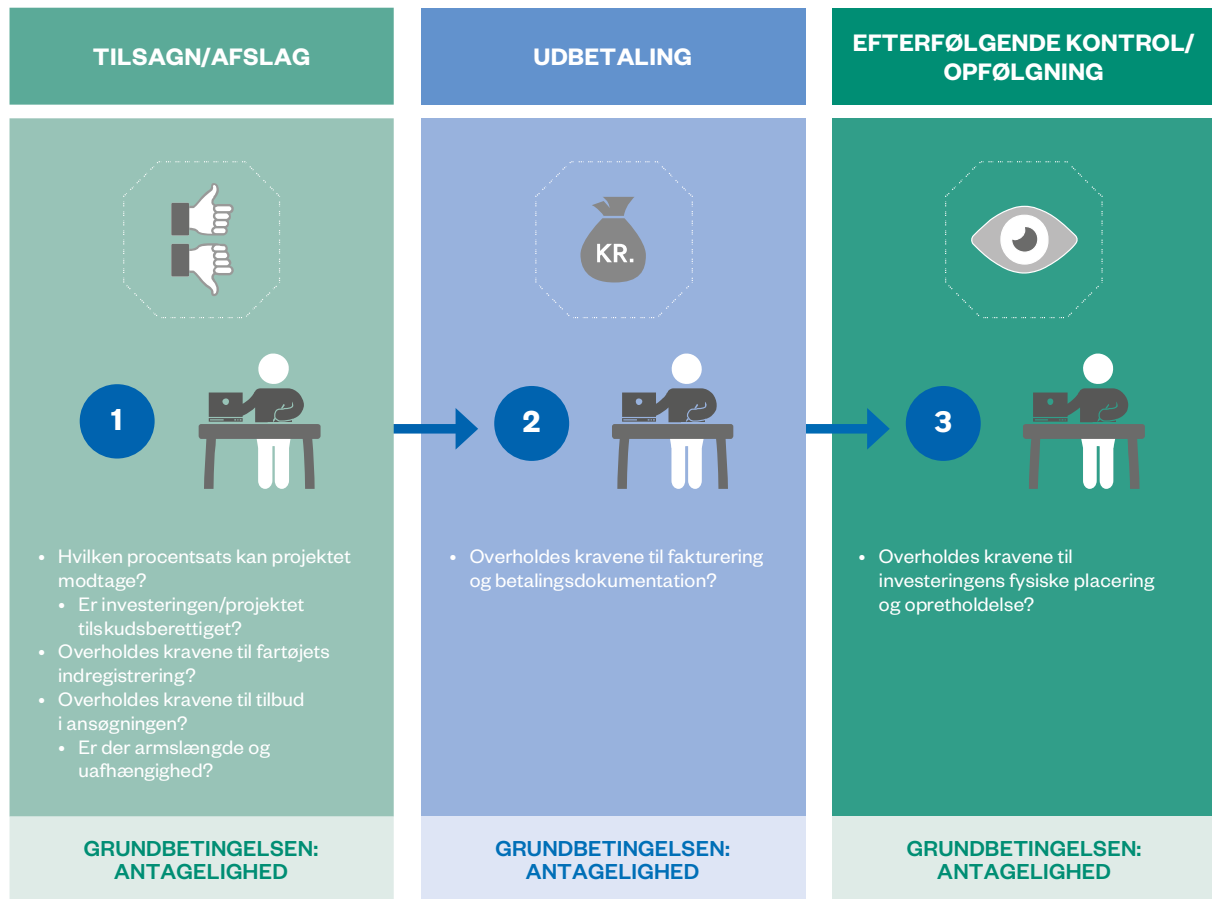
Udenrigsministeriet oplyser, at ministeriet vil gennemgå administrationsgrundlaget for at styrke dette med henblik på fremover at forebygge fejl og mangler. Ministeriet har på nuværende tidspunkt anmodet Kammeradvokaten om at undersøge 18 % af de sager, der indgår i Rigsrevisionens stikprøve, med henblik på at udrede, hvorvidt der er grundlag for mistanke om svig. Ministeriet forventer at politianmelde mindst 10 % af sagerne i Rigsrevisionens stikprøve. Kammeradvokaten undersøger yderligere en række sager, og ministeriet vil indberette sager med mistanke om svig til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

Udenrigsministeriet vil gennemføre en juridisk analyse med henblik på at vurdere, hvilke konkrete tilskudssager der skal genoptages. Ministeriet vil derudover i det videre arbejde undersøge, om der er flere sager med grundlag for mistanke om svig.

87. Dette kapitel handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet har sikret, at en række øvrige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt.

Når en tilskudsmodtager opfylder grundbetingelsen for at kunne modtage tilskud, er der en række øvrige krav, der skal opfyldes, for at modtage og beholde tilskuddet. I dette kapitel undersøger vi, om Udenrigsministeriet har sikret, at disse krav er opfyldt. Først undersøger vi, om ministeriet har sikret, at de korrekte støttesatser bliver anvendt. Dernæst undersøger vi, om ministeriet har sikret, at kravene til tilbud, fakturering og betalingsdokumentation er opfyldt. Til sidst undersøger vi, om ministeriet har sikret, at betingelserne for henholdsvis fartøjets registrering og investeringernes fysiske placering og opretholdelse er blevet overholdt. Figur 6 viser sagsbehandlingsprocessen.

Figur 6
Sagsbehandlingsprocessen



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 6, at Udenrigsministeriet i første omgang undersøger, om investeringen er støtteberettiget, og hvilken støttesats investeringen kan få. Ministeriet undersøger derefter, om kravene til fartøjets indregistrering er overholdt, og om kravene til tilbud overholdes, herunder om der er armslængde og uafhængighed mellem de involverede parter. Dernæst undersøger ministeriet forud for udbetalingstidspunktet, om kravene til fakturering og betalingsdokumentation er overholdt. Endelig undersøger ministeriet, om kravene til investeringens fysiske placering og opretholdelse er overholdt.

3.1. Betingelserne for at modtage den højeste procentsats i støtte

88. Vi har undersøgt, om ministeriet har sikret, at de korrekte støttesatser bliver anvendt på de 3 støtteordninger: Investeringer i akvakulturprojekter, Myndighedskontrol og Investeringer i fiskefartøjer.

Tilskud til Investeringer i akvakulturprojekter

89. Det følger af bekendtgørelserne for ordningen Investeringer i akvakultur, at Udenrigsministeriet maksimalt kan støtte mikro-, små- og mellemstore virksomheders (SMV) akvakulturprojekter med 40 % af de samlede tilskudsberettigede udgifter, mens store virksomheder maksimalt kan støttes med 30 % af de samlede tilskudsberettigede udgifter.

Vores stikprøve på 20 af de i alt 35 sager på denne ordning viser, at Udenrigsministeriet i alle 20 sager har tildelt 40 % i støtte. Ministeriet har tildelt støtten på baggrund af ansøgernes angivne oplysninger uden at kvalitetssikre disse ved et krydstjek i fx CVR. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har vurderet virksomhedernes størrelse ud fra de oplysninger i ansøgningsskemaerne, som ansøgerne har pligt til at indberette. Ministeriet har dog hverken kontrolleret oplysningerne, krævet dokumentation for eller indhentet revisorerklæring for de angivne oplysningers korrekthed.

Undersøgelsen viser desuden, at Udenrigsministeriet fx ikke har undersøgt, om en virksomhed er en del af en større koncern, da disse regnskabstal ikke fremgår af ansøgningen før i 2016. Der foreligger ikke dokumentation for, at ministeriet har foretaget kontrol af virksomhedens selvangivne oplysninger om koncernforbundenhed efter 2016. På grund af den manglende dokumentation er der risiko for, at flere projekter har fået tildelt for høj tilskudsprocent.

Tilskud til Myndighedskontrol

90. Udenrigsministeriet kan give tilskud til sig selv under ordningen Myndighedskontrol. På dette område kommer en del af finansieringen fra EU, mens den resterende del kommer fra den nationale medfinansiering. Der er 2 modeller for denne type tilskud, der opererer med forskellige støttesatser og forskellige grader af egenbetaling.

Vores gennemgang af 20 af de 36 sager på denne ordning viser, at Udenrigsministeriet i alle undersøgte sager har anvendt den tilskudsmodel, der berettiger til 100 % i tilskud og samtidig ikke har nogen form for egenbetaling. Efter Rigsrevisionens vurdering følger det ikke klart af EU-forordningerne, at ministeriet kan anvende denne tilskudsmodel.

Driftsbevilling

Driftsbevillingen omfatter udgifter, indtægter og mindre tilskud med nær tilknytning til driften.

Udenrigsministeriet vil derfor afklare dette med Europa-Kommissionen. Hvis Europa-Kommissionen vurderer, at ministeriet er omfattet af den anden tilskudsmodel, hvor ministeriet har en grad af egenbetaling, så er der risiko for, at ministeriet skal tilbagebetale midler fra driftsbevillingen. I de 20 gennemgåede sager svarer det til 13,2 mio. kr., som er modtaget i støtte fra EU, og 1,5 mio. kr., som er finansieret nationalt. Dertil kommer midler fra de 16 sager, som ikke har været en del af vores stikprøve.

Tilskud til Fiskefartøjer

91. Det fremgår af bekendtgørelser, at Udenrigsministeriet kan yde tilskud til projekter, der omfatter investeringer i teknologier på den såkaldte teknologiliste, som har til formål at:

- mindske fiskeriets indvirkning på havmiljøet, fremme en gradvis eliminering af udsmid og lette overgangen til en bæredygtig udnyttelse af de levende marine biologiske resurser (artikel 38)
- øge merværdien af fiskevarerne (artikel 42)
- eller øge kvaliteten af fiskevarerne (artikel 42).

Udenrigsministeriet har i en bekendtgørelse fastsat, at teknologier, der er omfattet af artikel 38, og som vedrører landingsforpligtelsen, kan støttes med 50 % i 2015 og med 40 % i 2016 og 2017. Investeringer omfattet af artikel 42 har igennem hele programmet kunnet støttes med 30 %.

Herudover fremgår det af forordningen, at store virksomheder (virksomheder over SMV-tærsklerne) maksimalt kan støttes med 30 %, uanset formålet med investeringen, ligesom på ordningen Investeringer i akvakultur. Denne regel blev først indført af Udenrigsministeriet i en bekendtgørelse i 2017, dvs. 2 år efter ordningen trådte i kraft.

92. Undersøgelsen viser, at ministeriet har givet tilsagn om tilskud med de forkerte procentsatser. Vores gennemgang viser, at ministeriet har tildelt 50 % i støtte til en række af de største fiskerivirksomheder i Danmark uden at kontrollere, om virksomhederne lå over grænsen for SMV-virksomheder. Hvis de lå over grænsen, burde de maksimalt have modtaget 30 % i støtte.

93. Udenrigsministeriet har indtil 2017 hverken i vejledning eller i bekendtgørelse oplyst ansøger om forordningskravene til virksomhedernes størrelse. Med vejledningen til ansøgningsrunden i 2017 angav ministeriet, at omgåelse af støttebetingelserne – herunder når ansøgeren kunstigt opdeler sin virksomhed for at få adgang til tilskud – betragtes som svig. Ministeriet har fra 2017 bedt ansøgerne selvangive deres regnskabstal i ansøgningerne, men har ikke kontrolleret, om tallene er korrekte, og har ikke krævet dokumentation eller indhentet revisorerklæring for de angivne oplysningers korrekthed.

94. Ved gennemgangen af tilskudssagerne har vi fx set, at en ansøger fra en større dansk fiskerivirksomhed har oplyst en markant lavere omsætning end den bruttofor-tjeneste, der fremgår af det offentligt tilgængelige regnskab, jf. boks 8.

Teknologiliste

Til hver bekendtgørelse er der udarbejdet en liste over de typer udstyr og teknologier, der er tilskudsberettigede. Teknologilisten udarbejdes af DTU Aqua i samarbejde med lokale fiskeriforeninger. Listen godkendes af Udenrigsministeriet.

Landingsforpligtelsen

Fra den 1. januar 2015 skal alle fangster af bestemte arter landes, uanset om fangsten overholder mindstemålene. Landingsforpligtelsen indføres gradvist i perioden frem til 2019, hvor flere farvande og arter inkluderes.

Årsomsætning

Årsomsætningen er resultatet af årets salg.

Bruttofortjeneste

Bruttofortjenesten er årsomsætningen fraregnet de relevante omkostninger.

Boks 8**Eksempel på ukorrekte regnskabsoplysninger afgivet i en ansøgning om tilskud fra EHFF-programmet**

Ansøger opgiver, at virksomheden har en årsomsætning på ca. 13 mio. kr. I det offentligt tilgængelige regnskab har virksomheden dog en bruttofortjeneste på over 200 mio. kr. Det forekommer umiddelbart usandsynligt, at bruttofortjenesten på 200 mio. kr. kan være større end årsomsætningen på 13 mio. kr. Udenrigsministeriet udbetalte den høje sats til virksomheden.

95. Gennemgangen af 80 tilskudssager fra perioden 2015-2017 viser, at Udenrigsministeriet har tildelt tilskud til samlede projekter, som indeholder teknologier, som er omfattet af forskellige bestemmelser i bekendtgørelsen.

96. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet til og med 2016 har haft den praksis, at et projekt kunne omfatte flere teknologier. Det afgørende har været projektets formål. Siden 2017 har ministeriet anlagt en mere stram praksis i forhold til blandede projekter og anmodet ansøgere om at opdele projekter i 2 selvstændige ansøgninger. Ministeriet har oplyst, at ministeriet fremadrettet vil behandle ansøgninger efter de 2 artikler særskilt.

97. Konsekvensen af, at Udenrigsministeriet har givet tilskud til samlede projekter, der har artikel 38 som det overordnede formål i bekendtgørelsen, er, at der gives for højt tilskud til de teknologier, der vedrører bekendtgørelsens bestemmelser om teknologier omfattet af artikel 42 i forordningen. Boks 9 viser et eksempel på et samlet projekt.

Boks 9**Eksempel på sammenblanding af teknologier ved tilsagn om tilskud**

Et fartøj søgte i 2015 bl.a. om tilskud til topløse trawl, ismaskiner og vejedstyr i den samme ansøgning. Topløse trawl er et selektivt redskab, der er omfattet af artikel 38, hvorimod ismaskiner og vejedstyr er omfattet af artikel 42. Udenrigsministeriet støttede ovennævnte investeringer med 50 %, selv om det efter ministeriets bekendtgørelse kun er det topløse trawl, der er berettiget til denne støtteprocent. Ismaskiner og vejedstyr kan kun støttes med 30 %.

Eksemplet viser, at Udenrigsministeriet i det konkrete tilfælde har givet 20 procentpoint for høj støtte til dele af projektet.

98. Undersøgelsen viser derudover, at Udenrigsministeriet i december 2016 har operationaliseret de forordningsbestemte betingelser for at kunne give tilskud til investeringer, der har til formål at højne kvaliteten af fangsten i medfør af artikel 42. Dvs. at der ikke var fastsat regler på ordningen om dette krav i næsten 2 år. Det er en forudsætning for at kunne få tilskud til innovative investeringer ombord, at ansøger anvender selektive redskaber på fartøjet.

99. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet aldrig har kontrolleret, om denne forudsætning for at give tilsagn efter artikel 42 var opfyldt. Der er derfor i de tilfælde truffet afgørelse om tilsagn og udbetaling af tilskud på et fejlagtigt grundlag.

100. Udenrigsministeriet har i maj 2016 afrapporteret omfanget af tilsagn på det danske EHFF-program i 2015 i forhold til artikel 38 og artikel 42 til Europa-Kommissionen, jf. boks 10.

Boks 10

Udenrigsministeriets afrapportering til Europa-Kommissionen

Udenrigsministeriet har i årsrapporten for programmet for 2014 og 2015 oplyst, at der i 2015 er givet tilsagn til 127 projekter, der vedrører artikel 38, og til 24 projekter, der vedrører artikel 42. Ministeriet har i årsrapporten for 2016 oplyst til Europa-Kommissionen, at der er givet tilsagn til 111 projekter vedrørende selektivitet (artikel 38) med en samlet ramme på 4,2 mio. euro og til 39 projekter vedrørende kvalitet (artikel 42) med en samlet ramme på 1 mio. euro i 2016. Ministeriet har meddelt Europa-Kommissionen, at der har været meget stor interesse fra ansøgere til at gennemføre projekter, der bidrager til reduktion af uønskede fangster.

101. Rigsrevisionen vurderer, at fordi Udenrigsministeriet har haft den praksis i tilskudsforvaltningen at blande teknologier vedrørende artikel 38 og 42 sammen, så har ministeriet rapporteret sammenblandede tal og oplysninger i sine årlige indberetninger til Europa-Kommissionen.

Tilskud til udstyr, der ikke er støtteberettiget

102. Det fremgår af forordningen, at det udstyr, der gives tilskud til i medfør af artikel 38, skal være *påviseligt bedre* end det standardudstyr, der i øvrigt anvendes i fiskeriet. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet har givet tilsagn til udstyr, der ikke er påviseligt bedre end standardudstyret.

Af ministeriets teknologilister i 2015, 2016 og 2017 fremgår 4 typer udstyr, der ifølge ministeriets beskrivelse kun muliggør, at der enten *kan* opbevares flere redskaber ombord, eller at fartøjet *kan* anvende flere redskaber samtidigt. Dvs. at de 4 typer udstyr ikke i sig selv var påviseligt bedre end standardudstyret.

Påviseligt bedre end standardudstyr

Det fremgår af EU-forordning 508/2014, artikel 38, stk. 4, at der kun ydes støtte, når redskaberne eller det andet udstyr har en påviseligt bedre størrelsesselektivitet eller påviselig mindre indvirkning på økosystemet og ikke-målrettede arter end standardredskaberne eller det andet udstyr, som er tilladt ifølge EU-ret eller ifølge relevant national ret vedtaget inden for rammerne af regionalisering, som er fastsat i EU-forordning 1380/2013.

De 4 teknologier, der muliggør, men ikke i sig selv er påviseligt bedre end standardudstyr:

- ekstra tromler eller split-tromler
- nye eller ombygning af eksisterende nettromler
- ombygning af hæk
- ombygning af shelterdæk.

I 2015 var ministeriet i tvivl om, hvorvidt de 4 typer udstyr var støtteberettigede, og henvendte sig til Europa-Kommissionen for en afklaring. Europa-Kommissionen gentog i sit svar til ministeriet forordningens ordlyd om de krav til investeringer i udstyr, der er omfattet af artikel 38, dvs. at investeringerne skal være påviseligt mere selektive eller have en påviseligt mindre påvirkning på økosystemet. Uden sikkerhed herfor valgte ministeriet derefter at inkludere de 4 typer udstyr på teknologilisten.

Konsekvenser af at anvende for høje støttesatser og give tilskud til udstyr, der ikke er støtteberettiget

103. Undersøgelsen viser, at der i 60 af de 80 gennemgåede sager på ordningen Investeringer i fiskefartøjer er givet tilsagn om tilskud med for høje procentsatser eller til udstyr, der ikke burde støttes. Samlet set er der efter Rigsrevisionens vurdering i de 60 sager givet uberettiget tilsagn for op til ca. 21 mio. kr. ud af en stikprøve på ca. 53 mio. kr. Af de 21 mio. kr. er ca. 13 mio. kr. udbetalt på nuværende tidspunkt.

104. Udenrigsministeriet har gennemgået 31 af de 60 sager, hvor Rigsrevisionen har påpeget, at der var fejl i støttesatserne. Ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at der er fejl i 22 ud af de 31 sager. Ministeriet er på baggrund af sin gennemgang af halvdelen af sagerne i Rigsrevisionens stikprøve enig i, at der er givet uberettiget tilsagn om tilskud for ca. 8 mio. kr. Ministeriets vurdering er baseret på, at ministeriet fortsat mener, at den høje støttesats kan gives til udstyr, der ikke i sig selv er påviseligt bedre end standardudstyr. Ministeriet har dog oplyst, at ministeriet igen vil rette henvendelse til Europa-Kommissionen om, hvorvidt de 4 typer udstyr er støtteberettigede.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet ikke har givet tilsagn om tilskud med de rette støttesatser og har givet støtte til udstyr, der ifølge forordningens ordlyd ikke burde støttes. For 2 af ordningerne har ministeriet desuden administreret efter et uklart grundlag, hvilket medfører risiko for, at ministeriet kan komme til at tilbagebetale midler svarende til minimum 14,7 mio. kr.

For ordningen Investeringer i fiskefartøjer er der i 60 af de 80 gennemgåede sager givet tilsagn om tilskud med en for høj støttesats. Efter at have gennemgået halvdelen af de sager med fejl, Rigsrevisionen har identificeret, er Udenrigsministeriet enig i, at ministeriet har givet uberettigede tilsagn om tilskud på ca. 8. mio. kr., svarende til 15 % af de midler, der er givet tilsagn om i Rigsrevisionens stikprøve. Efter Rigsrevisionens vurdering er der givet uberettigede tilsagn for op til ca. 21 mio. kr. ud af en stikprøve på ca. 53 mio. kr., dvs. 40 % af de midler, der er givet tilsagn om i Rigsrevisionens stikprøve.

Fejlniveauet taget i betragtning finder Rigsrevisionen, at Udenrigsministeriet bør gennemgå alle sager. Ministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af en juridisk analyse vil se på, om der er grundlag for at genoptage sagerne.

Endelig viser undersøgelsen, at Udenrigsministeriets indberetninger til Europa-Kommissionen om, hvor stort et tilskud der er givet til selektive redskaber i fiskeriet, indeholder sammenblandede tal og oplysninger.

3.2. Kravene til fartøjets indregistrering

105. Det er forordningsbestemt, at der kan ydes støtte til *ejere af EU-fiskerfartøjer, som er registreret som aktive fartøjer, og som har udført fiskeriaktiviteter til havs i mindst 60 dage i løbet af de to kalenderår, der går forud for datoen for indgivelse af støtteansøgningen.*

106. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet fortolker forordningen sådan, at det ikke er nødvendigt, at fiskeriaktiviteten svarende til 60 havdage skal være foretaget i EU af et EU-registreret fartøj. Ministeriet mener, at det alene er et krav, at der er tale om et EU-registreret fartøj på tidspunktet for meddelelse af støtte. Ministeriet har ikke operationaliseret kravene til indregistrering og havdage i ministeriets interne instrukser og vejledninger.

107. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets praksis varierer. Sagsgennemgangen viser 3 eksempler på, at ministeriet har givet tilsagn uden at have foretaget den nødvendige kontrol af, om ansøgeren reelt er støtteberettiget. Fx har ministeriet angivet, at kravet er overholdt, uden at have haft noget grundlag for at vurdere det, eller ministeriet har bedt ansøger om at underskrive en tro og love-erklæring på, at fartøjet har fisket i mere end 60 dage i de sidste 2 år.

108. I en anden sag var det på ansøgningstidspunktet i 2015 uklart, hvem der reelt ejede fartøjet, og hvor ofte det havde fisket, idet fartøjet var registreret forskelligt i henholdsvis Fartøjsregistret og Skibsregistret. Boks 11 beskriver sagen nærmere.

Boks 11

Eksempel på fartøjsejerskab registreret forskelligt i Fartøjsregistret og i Skibsregistret

Et fartøj blev optaget i Skibsregistret som indført fra Norge. Det er uklart, hvilket fiskeriselskab der ejede fartøjet, da det blev indført til Danmark.

Ifølge Udenrigsministeriets interne registreringer var fartøjet aktivt, indført til Danmark og ejet af et fiskeriselskab på det tidspunkt, da ansøgning om tilskud blev indsendt. Ministeriet krydsede derfor i tilsagnsskemaet ja til, at støttebetingelserne var opfyldt, og gav tilsagn og tilskud til fartøjet.

Ifølge Skibsregistret var det ansøgende fartøj dog ikke i ansøgers ejerskab på daværende tidspunkt. Ifølge Skibsregistret overtog ansøger først fartøjet ca. et halvt år senere. Det var ifølge Skibsregistret både på ansøgnings- og tilsagnstidspunktet uklart, hvem der reelt ejede fartøjet og dermed de fiskeritilladelser, som ministeriet havde udstedt på daværende tidspunkt.

109. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet i 2018 har undersøgt alle 466 tilsagn for fejlregistreringer af fartøjsejerskab og fundet yderligere 2 sager, hvor registreringen af ejerskab ikke stemte. Ministeriet er i gang med at vurdere, om der er tilsagn, der skal annulleres i 2018.

Resultater

Undersøgelsen viser, at kravene til indregistrering ikke er klart beskrevet i administrationsgrundlaget, og at Udenrigsministeriets forvaltning af kravene til indregistrering er baseret på oplysningerne i Fartøjsregistret og ikke Skibsregistret. Rigsrevisionen har fundet 3 eksempler ud af en stikprøve på 80 sager, der viser, at ministeriet ikke har foretaget den nødvendige kontrol af, om ansøgeren reelt var støtteberettiget. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ved en gennemgang af alle 466 tilskudssager har fundet yderligere 2 eksempler.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil styrke administrationsgrundlaget for ansøgninger, der vedrører nyligt importerede fartøjer. Ministeriet har bedt Kammeradvokaten undersøge nogle af sagerne nærmere.

3.3. Kravene til tilbud

110. Det følger af forordningen, at medlemslandene skal respektere princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, hvilket bl.a. indebærer, at medlemslandene skal kontrollere prisernes rimelighed. Vi har undersøgt, om ministeriet sikrer, at ansøgere kun får støtte til rimelige udgifter.

111. For at sikre, at de tilskudsberettigede udgifter i ansøgninger om tilskud er rimelige, kræver Udenrigsministeriet, at ansøger skal medsende 2 pristilbud, når de søger om støtte til investeringer.

Kravet om 2 tilbud skal sikre, at priserne ikke kan være aftalt spil på grund af sammenfald af interesser mellem sælger og køber eller mellem 2 leverandører, der afgiver tilbud. Hvis der er armslængde og uafhængighed mellem sælger og køber af en given ydelse eller mellem 2 tilbudsgivere, så er der kun lille risiko for, at de har aftalt en for høj pris.

112. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet har operationaliseret kravene til tilbud i ministeriets interne instrukser og vejledninger, og at de over tid er blevet mere detaljerede. Ministeriet skal i sagsbehandlingen overveje en lang række spørgsmål om tilbuddenes udformning, og om der er armslængde og uafhængighed mellem sælger og køber eller mellem 2 tilbudsgivere. Ministeriet skal særskilt overveje mistanke om svig, dvs. bevidst ulovlige handlinger fra ansøgers side, der påvirker retten til støtte eller omfanget af støtte. Boks 12 viser eksempler på, hvilke overvejelser ministeriet skal gøre sig i sagsbehandlingen af tilbud.

Boks 12**Overvejelser, Udenrigsministeriet skal gøre i sagsbehandlingen af tilbud**

Eksempler på spørgsmål til tilbuddenes udformning	Eksempel på parter, som altid anses for interesseforbundne eller afhængige
Ministeriet skal overveje: • Er prisen kunstigt høj? • Er leverandøren fiktiv? • Ser tilbuddene hjemmelavede ud? • Ligner tilbuddene hinanden? • Har tilbuddene samme dato? • Favoriserer ansøger en bestemt leverandør? • Bliver samme tilbud brugt i flere ansøgninger?	• ægtefæller eller anden familie, hvor den ene er tilskudsmodtager, og den anden driver den virksomhed, der leverer varen eller tjenesteydelser til projektet • virksomheder ejet af sammen person • en virksomhed, der ejer en anden virksomhed (fx moder- og datterselskab) • øvrige koncernforbundne virksomheder. Med interesseforbunden/afhængig part menes, at der mellem 2 parter er et indbyrdes ejerforhold, en bestemmende eller betydelig indflydelse, familiemæssige relationer eller en fælles tilknytning til samme større organisatoriske enhed.
I de første tjeklister fra 2015 fremgik det, at ministeriet maksimalt burde bruge 5 minutter på at belyse, om der er armslængde mellem ansøger og tilbudsgiver og uafhængighed mellem tilbudsgivere.	

Kilde: Ministeriets tilskudstjekliste og ABC – alfabetisk instruks for projekttilskudsordninger.

113. Vores sagsgennemgang viser, at Udenrigsministeriet i 19 af de 80 sager ikke har bemærket, at kravene om uafhængighed mellem tilbudsgivere eller armslængde mellem tilbudsgiver og tilskudsansøger ikke er overholdt. Vi har fundet overtrædelserne ved hjælp af opslag i CVR og i Søfartsstyrelsens Skibsregister, der er offentligt tilgængelige registre.

Gennemgangen viser også, at særligt ansøgningerne fra 2 operatører i stikprøven af støttemodtagere i flere tilfælde ikke har overholdt principperne om uafhængighed mellem tilbudsgivere eller armslængde mellem tilbudsgiver og tilskudsansøger. Boks 13 viser eksempler på manglende uafhængighed mellem de handlende parter.

Boks 13**Eksempler på manglende armslængde og uafhængighed**

Der er en del sager, hvor 2 tilbudsgivere sammen ejer en tredje leverandør, eller hvor de 2 tilbudsgivere begge ejes af samme firma, eller hvor den ene tilbudsgiver ejer andele af den anden.

Vi har set eksempler på, at det ene tilbud er dateret 2013, selv om det anvendes i en ansøgning i 2016, eller at tilbuddene er stilet til en anden person end den, der har indgivet ansøgningen.

Der er også sager, hvor der ikke har været armslængde mellem tilbudsgiver og tilskudsansøger, fx fordi tilskudsansøgeren har fået et tilbud fra sit eget firma, eller fordi tilskudsansøger er ægtefælle eller på anden måde i familie med tilbudsgiver. Fx er der på en sag tilbud fra 2 firmaer, hvoraf det ene på ansøgningstidspunktet er ejet af tilskudsansøgeren selv. På udbetalingstidspunktet ejer ansøgeren desuden også 40 % af det andet tilbudsgivende firma.

I sådanne tilfælde er tilbudsgiverne interesseforbundne, og der er risiko for, at prisen i tilbuddene er aftalt mellem tilbudsgiverne og sat for højt.

Foruden de 19 sager, hvor kravene ikke er overholdt, har vi set 7 tilfælde, hvor kravene ikke i første omgang var overholdt. Udenrigsministeriet har håndteret disse sager ved at bede ansøger om at indsende yderligere et tilbud.

Vi har også set sager, hvor tilskudsmodtageren selv ved slutudbetalingen har gjort opmærksom på, at der var manglende armslængde mellem de handlende parter. I de tilfælde skal de støtteberettigede udgifter ifølge Udenrigsministeriets interne retningslinjer reduceres til kostpriser, som ifølge ministeriet er tilbudsprisen/markedsprisen nedskrevet med 25 %, hvis ikke det er muligt at skønne, hvad kostprisen er. Undersøgelsen viser, at nedskrivningen til kostpriser ikke sker i alle de tilfælde, vi har gennemgået. I 3 tilfælde nedskrives kostpriserne med knap 20 %, og i andre tilfælde accepterer ministeriet den af ansøgeren nedskrevne kostpris. Der foreligger ikke dokumentation for ministeriets vurdering af kostprisens rimelighed.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet er opmærksom på, at der er et behov for at styrke administrationsgrundlaget vedrørende uafhængighed og armslængde, ligesom ministeriet vil gennemføre efteruddannelse af sagsbehandlere på dette område. Ministeriet har bedt Kammeradvokaten gennemgå de sager, som Rigsrevisionen har gjort ministeriet opmærksom på.

Identiske tilbud

114. Det fremgår af administrationsgrundlaget, at Udenrigsministeriet skal kontrollere, om samme tilbud bliver brugt i flere forskellige projekter.

Sagsgennemgangen viser, at det ikke fremgår på sagerne, hvordan Udenrigsministeriet i praksis har foretaget denne kontrol. Vi har fundet eksempler på, at samme tilbud er blevet brugt i flere ansøgninger, der ofte vedrører samme fartøjsejer.

115. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet fra 2017 har kontrolleret, at ansøgers navn fremgår af tilbuddet, med henblik på at sikre, at der ikke er tale om identiske tilbud på tværs af sagerne. Ministeriet har yderligere oplyst, at ministeriet ikke har haft en procedure for at kontrollere på tværs, om samme ansøger har flere fartøjer, der søger til identiske investeringer. Ministeriet vil nu udvikle en administrationsmodel, så der i sagsbehandlingen kan kontrolleres for identiske tilbud.

Resultater

Undersøgelsen viser, at der i godt 20 % af de gennemgåede sager er enten afhængige tilbud eller manglende armslængde mellem tilbudsgiver og støtteansøger. Ud over de 19 eksempler, Rigsrevisionen har identificeret, er der yderligere 7 eksempler, som ministeriet har fundet i sin kontrol. Ministeriets nuværende administrationsgrundlag til at sikre rimelige priser fungerer dermed ikke hensigtsmæssigt, hvilket samlet set giver risiko for, at tilbudspriserne ikke er udtryk for rimelige priser.

Udenrigsministeriet har oplyst, at de vil styrke administrationsgrundlaget og gennemgå de sager, som Rigsrevisionens undersøgelse har peget på som mulige svigsager. Fejlniveauet taget i betragtning finder Rigsrevisionen, at ministeriet bør gennemgå alle sager. Ministeriet har oplyst, at de på baggrund af en juridisk analyse af reglerne om genoptagelse og forældelse vil tage stilling til, hvilke sager der skal optages.

3.4. Kravene til fakturering og betalingsdokumentation

116. Udenrigsministeriet har i bekendtgørelsesform fastlagt regler for, at tilsagnsmottager skal sende udbetalingsanmodning, opgørelse over tilskudsberettigede udgifter, alle udgiftsbilag, dokumentation for betaling og slutrapport til ministeriet. Med dokumentationen skal ministeriet sikre sig, at der fx ikke er handlet mellem afhængige parter, og at investeringerne er betalt af tilskudsmodtager og til reelle priser.

De nærmere krav er fastsat i Udenrigsministeriets udbetalingsvejledning, der ligger til grund for ministeriets administrative kontrol af, om tilsagnshaver har betalt den pågældende faktura, og om betalingen er sket til den korrekte leverandør.

Hvis en ansøger ikke overholder disse krav til fakturaer og betalingsdokumentation, vil Udenrigsministeriet enten reducere det tilskudsberettigede beløb eller forlænge sagsbehandlingstiden. I de tilfælde, hvor kontrollen giver ministeriet mistanke om og efterfølgende påvisning af svig, bør støtten helt bortfalde og eventuelt medføre støtteudelukkelse, bøde eller i alvorlige tilfælde fængselsstraf.

117. Det skal i sagsbehandlingen dokumenteres, at sagsbehandleren har forholdt sig til risikoen for svig og har reageret på eventuelle mistanker. Svig er her defineret som en bevidst handling, der påvirker retten til støtte eller omfanget af støtte. Det kan fx være ukorrekte erklæringer eller dokumenter eller tilsidesættelse af en oplysningspligt.

118. Vores gennemgang af de 48 sager i stikprøven, som indeholder fakturaer og betalingsdokumentation, viser, at der i 10 sager er uoverensstemmelser eller mangler i dokumentationen. Boks 14 viser eksempler herpå.

Boks 14**Eksempler på uoverensstemmelser og mangler i betalingsdokumentationen**

I 2 forskellige sager er kostprisopgørelserne udaterede og 100 % identiske. For begge fartøjer er fakturaen stort set enslydende. Derudover er det ikke tilsagnshaver, der betaler fakturaen for investeringen i fartøjet, men et andet firma. Eksemplet vedrører i øvrigt én af de koncerner, som har flest problemer med manglende uafhængighed.

Der er også eksempler på sammenfald mellem betaler og modtager af betalingen. I andre tilfælde er det ikke tilskudsmodtager, der betaler fakturaen. Endelig er der eksempler på, at den vedlagte betalingsdokumentation ikke viser, at betalingen faktisk er sket.

Eksemplerne i boks 14 kan være indikationer på fx stråmandsvirksomhed eller handel mellem afhængige parter eller ligefrem handel med sig selv.

119. I de tilfælde, hvor Udenrigsministeriet bemærker uregelmæssigheder i dokumentationen, herunder at ansøger har afgivet forkerte oplysninger, fører dette ikke til yderligere kontrol fra ministeriets side på baggrund af mistanke om svig. Ministeriet reducerer i disse tilfælde udbetalingsbeløbet, så det stemmer med fakturaerne.

120. Udenrigsministeriet er opmærksom på, at der er behov for at gennemføre efteruddannelse på dette område, og vil se på, om administrationsgrundlaget er tilstrækkeligt. Ministeriet vil i lyset af Rigsrevisionens bemærkninger gennemgå sagerne og vurdere, om nogle af dem bør genoptages, herunder om der er begået svig.

Resultater

Undersøgelsen viser, at i godt 20 % af de gennemgåede sager er kravene til fakturering og betalingsdokumentation ikke er overholdt.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil styrke administrationsgrundlaget og gennemgå de sager, som Rigsrevisionens undersøgelse har peget på som mulige svigssager. Fejlniveauet taget i betragtning finder Rigsrevisionen, at ministeriet bør gennemgå alle sager. Ministeriet har oplyst, at de vil gennemgå yderligere tilskudssager med henblik på at undersøge, om der eventuelt er flere sager med grundlag for mistanke om svig, der bør underkastes yderligere granskning.

3.5. Kravene til investeringernes fysiske placering og opretholdelse

121. Det er forordningsbestemt, at ejeren af et fiskefartøj, der har modtaget støtte, ikke må overføre dette fartøj til et land uden for EU inden for mindst 5 år efter datoen for den faktiske betaling af støtten til støttemodtageren. Det er også forordningsbestemt, at støtten til en investering skal tilbagebetales, hvis investeringen i de første 5 år efter udbetaling *ophører* eller *flytter* uden for Danmark.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet fortolker forordningen sådan, at investeringen ikke kan skilles fra fartøjet, dvs. at tilsagnene knytter investeringen til de enkelte fartøjer. Med andre ord kan man ikke efter projektets afslutning overføre selve investeringen til et andet fartøj.

Udenrigsministeriet har i bekendtgørelse tilladt, at tilsagn om støtte må overdrages til en anden fisker efter ansøgning, hvis vedkommende opfylder betingelserne for at være tilsagnshaver (fx betingelsen om antagelighed), og at fiskeren, der får overdraget tilsagnet, indtræder i alle rettigheder og forpligtelser efter tilsagnet. Fiskerne skal indsende oplysninger om overdragelsen til ministeriet, som skal godkende denne.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet ikke har tilrettelagt sin administration, så ministeriet løbende følger op på, om investeringerne, dvs. udstyret og de tilknyttede fartøjer, *enten* ophører *eller* flyttes uden for Danmark *eller* uden for EU inden for 5 år efter tilsagnet. Ministeriet har lagt administrationen an på, at fiskerne overholder deres pligt til selv at melde til ministeriet, hvis investeringen ophører eller flyttes ud af Danmark eller helt ud af EU. Desuden har ministeriet oplyst, at det vil blive konstateret i den almindelige fysiske stikprøvekontrol (den såkaldte 1-procentskontrol), hvis fiskerne ikke overholder deres oplysningspligt.

122. I gennemgangen af de 80 sager har vi set 10 sager, hvor Udenrigsministeriet ikke er vidende om, at det tilskudsmodtagende fartøj med investeringen på er blevet solgt – enten ud af EU, ud af landet eller inden for landets grænser. Det skyldes, at tilsagnshaver ikke har overholdt sin forpligtelse til at ansøge om overdragelse af investeringen, samt at ministeriet ikke i sin almindelige administration af udbetalinger eller ved den efterfølgende stikprøvekontrol har opdaget, at investeringen er blevet flyttet eller er ophørt.

123. Boks 15 viser eksempler, hvor fartøjer med investeringer er blevet solgt, overdraget eller er ophørt.

Boks 15

Eksempler på fartøjer, der skifter ejer, uden at Udenrigsministeriet er vidende om det

Vi har set 2 tilskudssager, hvor det samme tilskudsmodtagende fartøj er blevet solgt ud af EU kun 4 måneder efter, at investeringerne blev købt og installeret. Da Udenrigsministeriet udbetalte tilskuddene, burde ministeriet have konstateret, at fartøjet var solgt, og burde derfor have truffet afgørelse om bortfald af tilsagn og udbetaling.

Vi har også set 3 tilskudssager, hvor fartøjerne med tilsagn eller etablerede investeringer sælges ud af Danmark. Dermed burde tilsagn eller de udbetalte tilskud i deres helhed bortfalde, idet fartøjet sælges uden for programområdet. I en enkelt sag gives der tilskud til et fartøj, som bliver ophugget året efter. I 2 andre sager gives tilskud til et fartøj, som bliver solgt videre inden for Danmarks grænser. Det medfører fx, at udbetaling af tilskud sker til et fiskeriselskab, som ikke længere ejer fartøjet.

Vi har endvidere set 2 eksempler på sager, hvor investeringen er blevet overdraget mellem forkert registrerede ejere, uden at ministeriet har bemærket dette.

124. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet nu er begyndt at planlægge opfølgningen på kravene til investeringernes fysiske placering og opretholdelse. Ministeriet har anført, at mange af investeringerne under fartøjsordningen i EHFF-programmet først nu er ved at være færdige, og at det derfor ikke har været nødvendigt at følge op på, om kravene overholdes før nu. Vores gennemgang af stikprøven på 80 sager viser, at 48 projekter er udbetalt i enten 2015, 2016 og 2017, hvorfor opfølgningen på kravene er kommet for sent.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet ikke særskilt kontrollerer forordningskravene om investeringernes fysiske placering og opretholdelse. Rigsrevisionens gennemgang viser, at ministeriet dermed i 10 ud af 80 sager ikke var vidende om, at tilskudsmodtageren ikke længere levede op til betingelserne for at beholde sit tilsagn eller tilskud, fordi det tilskudsmodtagende fartøj var blevet solgt – enten ud af EU, ud af landet eller inden for landets grænser. Tilsagnshaver har hverken oplyst ministeriet om ændringen eller anmodet om at overdrage projektet til et andet fartøj eller en anden ejer. Ministeriet kan derfor ikke vide, om støttebetingelsen om antagelighed stadig er overholdt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets kontrol af EU-forordningskravene til investeringernes fysiske placering eller opretholdelse ikke har været tilstrækkelig.

Udenrigsministeriet har oplyst, at de vil gennemgå de konkrete sager i relation til supplerende kontrol.

Udenrigsministeriets fremadrettede tiltag

125. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil tage følgende skridt som opfølgning på de problemstillinger, der er identificeret i dette kapitel, jf. boks 16.

Boks 16

Udenrigsministeriets fremadrettede tiltag

Ministeriet oplyser, at ministeriet som led i den gennemgribende gennemgang af administrationsgrundlaget bl.a. vil styrke dette og i nødvendigt omfang gennemføre efteruddannelse med henblik på fremover at forebygge fejl og mangler med hensyn til:

- vurdering af, om en ansøger er omfattet af begrebet små og mellemstore virksomheder
- håndtering af ansøgninger, der vedrører nyligt importerede fartøjer
- vurdering af spørgsmål om afhængighed mellem tilbudsgivere og/eller tilsagnshavere og rimelige priser
- håndtering af sager, hvor der kan være mistanke om svig
- kontrol af fakturaer og betalingsdokumentation
- kontrol af kravene til investeringernes fysiske placering og opretholdelse.

Ministeriet vil i den forbindelse vurdere muligheden for digital understøttelse af administrationsgrundlaget for også ad den vej at forebygge fejl og mangler i sagsbehandlingen. Ministeriet vil rette henvendelse til EU-Kommissionen med hensyn til:

- grundlaget for tilskud til myndighedskontrol
- om der inden for rammerne af art. 38 og 42 i forordning 508/2014 kan gives støtte til investeringer, der giver mulighed for eller er en nødvendig følge af investeringer i selektiv udstyr.

Ministeriet vil gennemføre en juridisk analyse med henblik på at vurdere, hvilke konkrete tilskudssager, der skal genoptages. Ministeriet vil derudover i det videre arbejde undersøge, om der er flere sager med grundlag for mistanke om svig.

Rigsrevisionen, den 3. oktober 2018

Lone Strøm

/Inge Laustsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministeriet har en korrekt forvaltning af tilskudsordningerne under EHFF-programmet på fiskeriområdet. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Udenrigsministeriet en forvaltning, der gør ministeriet i stand til at vurdere, om grundbetingelsen for at modtage og beholde et tilskud fra EHFF-programmet er overholdt?
- Har Udenrigsministeriet sikret, at en række øvrige væsentlige krav for at kunne modtage og beholde tilskud er overholdt?

Undersøgelsen omhandler primært perioden 2014-2017. Afgrænsningen skyldes, at den nuværende programperiode for Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) startede i 2014 og stadig er aktiv.

Vores gennemgang af overtrædelsessager og strafpointsager omfatter perioden 2012-2018. Perioden er her udvidet, fordi strafpoint følger et fartøj i 3 år efter forvaltningsafgørelsen. Derfor har vi medtaget overtrædelsessager fra 2012. Derudover er overtrædelsessager, der enten var afsluttet eller i proces frem til primo februar 2018, medtaget, da grundbetingelsen gælder 5 år efter modtagelsen af tilskud.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter og på stikprøver. Vi har desuden holdt møder med centrale aktører på området.

Dokumentgennemgang

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- sager om tilskud til Investeringer i akvakultur, Investeringer i fiskefartøjer, Producent- og afsætningsplaner samt Myndighedskontrol
- overtrædelsessager i overtrædelsesregistret
- forordninger, som er relevante for EHFF-programmet
- lovgivning, som er relevant for implementering og administration af EHFF-programmet
- retningslinjer/vejledninger om tildeling af tilskud og udbetaling samt tildeling af strafpoint i overtrædelsessager
- interne ministerielle notater og tilhørende materiale
- korrespondance mellem relevante aktører (tilskudsmodtagere, udenlandske myndigheder og DTU Aqua) og ministeriet
- data om hændeshistorik og logfiler fra journalsystem og overtrædelsesregistret udarbejdet af Fiskeristyrelsen.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at undersøge, om Udenrigsministeriet har en korrekt forvaltning af tilskud til foranstaltninger inden for fiskeri og akvakultur mv.

Møder og besøg

Vi har holdt møder med og besøgt følgende aktører:

- Udenrigsministeriet
- Fiskeristyrelsen.

Formålet med møderne har været at tilrettelægge og kvalitetssikre undersøgelsen samt få adgang til relevant sagsmateriale.

Stikprøver

Formålet med stikprøveundersøgelsen har været at afgøre, om ministeriet har en korrekt forvaltning af tilskud til foranstaltninger inden for fiskeri og akvakultur mv. I forbindelse med gennemgangen af både tilskudssagerne og overtrædelsessagerne har vi sammenholdt oplysninger fra en række registre med materialet fra de enkelte sager. Vi har anvendt opslag i Fartøjsregistret, Skibsregistret, Overtrædelsesregistret og CVR. Vi har fx sammenholdt oplysninger i ansøgninger med ministeriets registreringer af fartøjshandler og efterfølgende sammenholdt dem med registreringer i Søfartsstyrelsens Skibsregister. Vi har også anvendt CVR til at undersøge, om tilskudsmodtagere og leverandører af ydelser var uafhængige parter.

Tilskudssager

Sagsgennemgangen af den valgte stikprøve er udført for 4 særskilte tilskudsordninger: Investeringer i fiskefartøjer, Investeringer i akvakultur, Myndighedskontrol og Produktions- og afsætningsplaner. De 4 tilskudsordninger er udvalgt på baggrund af de foreløbige resultater, som vi har set i den revision, der blev gennemført i den løbende årsrevision. Stikprøven dækker ca. 200 mio. kr., svarende til $\frac{2}{3}$ af det samlede beløb på de 4 udvalgte tilskudsordninger på ca. 300 mio. kr. EHFF-programmet omfatter i alt 10 tilskudsordninger på fiskeriområdet, der samlet udgør 536,5 mio. kr.

Grundlaget for udvælgelsen af sagerne i stikprøven er de enkelte sagers økonomiske omfang samt en række risikofaktorer. Der er således ikke tale om simple tilfældige stikprøver.

Rigsrevisionens stikprøve

Ordning	Antal sager	Beløb	Stikprøve	Beløb i stikprøven
Investeringer i fiskefartøjer	432	120.794.754,60 kr.	80	53.382.800,00 kr.
Investeringer i akvakulturprojekter	35	80.078.431,34 kr.	20	60.580.720,13 kr.
Myndighedskontrol	36	82.996.426,80 kr.	20	74.065.857,15 kr.
Produktions- og afsætningsplaner	3	14.976.429,77 kr.	3	14.976.429,77 kr.
I alt	506	298.846.042,52 kr.	123	203.005.807,00 kr.

Note: Alle beløb og antal sager er opgjort pr. 25. oktober 2017.

Kilde: Rigsrevisionen.

Tilskudssager

Tilskudssager er de sager, hvor en ansøger har søgt om tilskud, og ministeriet har behandlet ansøgningen.

Overtrædelsessager

Overtrædelsessager er de sager, hvor ministeriet har registreret overtrædelser af fiskerilovgivningen og afgjort, om overtrædelsen skulle medføre en sanktion eller ej.

Strafpointsager

Strafpointsager er de sager, hvor ministeriet i forlængelse af afgørelsen af overtrædelsessagen med en eventuel sanktion også administrativt har tildelt en supplerende straf for overtrædelsen i form af strafpoint.

Overtrædelsessager

Med udgangspunkt i de 80 tilskudssager i stikprøven, der vedrører tilskudsordningen Investeringer i fiskefartøjer, har vi derudover gennemgået 299 overtrædelsessager og 34 strafpointsager for at se på, om ansøgerne i de 80 tilskudssager i stikprøven har begået alvorlige overtrædelser af fiskerilovgivningen, og om de har fået strafpoint herfor.

Ved gennemgangen af overtrædelsessagerne har vi anvendt Udenrigsministeriets beskrivelse af sagsgangen. Det fremgår af instruksen, at en overtrædelsessag vedrørende et fiskefartøj indledes på baggrund af kontrollørens vurdering af, om fiskerilovgivningen er overholdt. Konstateres der overtrædelser, udarbejdes en rapport, og der foretages partshøring efter de almindelige regler herom. Overtræderen informeres om, at overtrædelsen kan medføre tildeling af strafpoint, hvilket noteres i rapporten. Når sagens omstændigheder er afdækket, træffer ministeriet afgørelse om, hvorvidt overtrædelsen skal føre til almindelig sanktion, fx tilladelsesinddragelse eller påtaleanmodning til politiet med henblik på bødestraf og eventuel konfiskation af en ulovlig fangst. Når ministeriet træffer afgørelse om sådanne almindelige sanktioner, fremgår det på sagerne, hvilke begrundelser og hvilke eventuelle undskyldelige omstændigheder, som ministeriet har lagt vægt på, da ministeriet traf afgørelsen.

Når Udenrigsministeriet derefter skal afgøre, om fiskeren i tillæg til den almindelige sanktion også skal tildeles en supplerende pointstraf, foregår dette ved vurdering af de omstændigheder på sagen, der allerede fremgår i forbindelse med afgørelsen af de almindelige sanktioner. Hvis ministeriet efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder afgør, at overtrædelsen er så grov, at den skal medføre strafpoint, orienteres overtræderen om det pr. brev.

I vores gennemgang af 299 overtrædelsessager har vi haft fokus på de overtrædelses typer, som Udenrigsministeriet tidligere har sanktioneret med strafpoint, eller som skal anses for at være særligt grove overtrædelser, jf. lovbemærkningerne. Vi har sammenholdt ministeriets overtrædelsessager med afgørelserne i strafpointsager for at vurdere, om ministeriet tildeler strafpoint i overensstemmelse med lovbemærkningerne, og for at vurdere ministeriets etablerede praksis for tildeling af strafpoint.

I forbindelse med gennemgangen af overtrædelsessagerne har vi undersøgt, om Udenrigsministeriet i sine afgørelser af overtrædelsessager har lagt vægt på undskyldelige omstændigheder. Hvis ministeriet ikke i disse sager har lagt vægt på undskyldelige omstændigheder og derfor har sanktioneret overtrædelsen, har vi lagt til grund, at ministeriet i tillæg til den almindelige sanktion også burde have tildelt strafpoint, hvis de begåede overtrædelser er omfattet af de overtrædelses typer, som i lovbemærkningerne anses for at være særligt grove, eller hvis ministeriet tidligere har etableret en praksis for at sanktionere lignende overtrædelser.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Alvorlig overtrædelse	Alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne er en række specifikke kategorier af overtrædelser, der anses som alvorlige. Alvorlige overtrædelser er defineret i flere EU-forordninger, bl.a. i 1005/2008, i 1224/2009 og i 404/2011 bilag XXX.
Antagelighed	For at en ansøger kan modtage og beholde et tilskud under EHFF-programmet, skal ansøgningen overholde en række forordningsbestemte krav, fx at operatøren ikke har begået alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne eller af EU's miljølovgivning. Baggrunden for begrebet antagelighed er, at EU ikke tillader, at EU's midler gives til ansøgere, som ikke overholder fiskerilovgivningen, eller som har begået strafbare handlinger i forhold til EU's miljølovgivning.
Det Centrale Virksomhedsregister (CVR)	Statens stamregister med oplysninger om alle danske virksomheder. Siden 1999 har det Centrale Virksomhedsregister været det autoritative register for aktuelle og historiske grunddata om alle registrerede virksomheder. Data stammer fra virksomhedernes egne registreringer på Virk Indberet. I registret indgår bl.a. oplysninger om ejerforhold, tegningsregler og regnskaber.
EHFF	Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.
Ensidig kvoteoverførsel	Kvoteoverførsel, hvor der modtages en kvote til et dansk fartøj e.l., og hvor der ikke samtidig afgives en kvote.
EU-forordning	En retsakt, der har direkte retsvirkning i medlemslandene. I visse tilfælde vil en forordning dog skulle suppleres med nationale bestemmelser, ligesom grovheden af de alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne fastsættes af de nationale myndigheder. I Danmark blev rammerne for grovhedsvurderingen fastlagt ved ændringen af fiskeriloven ved lovforslag LF93 2012.
Europa-Kommissionen	EU's udøvende organ. Europa-Kommissionen udarbejder bl.a. forslag til ny EU-lovgivning og gennemfører de beslutninger, som træffes af Europa-Parlamentet og Rådet. Europa-Kommissionen har også til opgave at sikre, at EU's lovgivning implementeres korrekt i alle EU-medlemslande.
Fartøjsregistret	Her registreres information om de enkelte fartøjer, herunder ejerforhold, dvs. at det viser, hvilke fiskere eller selskaber der ejer de enkelte fartøjer. Systemet er baseret på de indberetninger af køb/salg og omregistreringer af fartøjer, som fiskerne selv sender til ministeriet.
Fiskerilicens	Et officielt dokument, der i henhold til nationale regler giver indehaveren ret til at bruge en bestemt fiskerikapacitet til kommerciel udnyttelse af levende akvatiske resurser. Det indeholder minimumskrav til identifikation, tekniske specifikationer og udrustning af et EU-fiskefartøj, jf. kontrolforordningen 1224/2009.
Fiskeritilladelse	En fiskeritilladelse udstedt til et EU-fiskefartøj ud over dets fiskerilicens, der giver det ret til specifikt fiskeri i en specifik periode, i et bestemt område eller til et bestemt fiskeri på særlige betingelser.
Industrifisk	Er fortrinsvis arterne tobis, sperling, hestemakrel og brisling. Industrifisk anvendes hovedsageligt til produktion af fiskeolie og fiskemel.
IUU-fiskeri	Ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri.
Landingsforpligtelsen	Fra 1. januar 2015 skal alle fisk, der fanges, i udgangspunktet bringes i land. Landingsforpligtelsen indføres gradvist frem til 2019.

Logbogstolerance	Ifølge EU-reglerne må der ikke være en difference på over 10 % mellem den mængde fisk, der registreres som fanget i logbogen under fangstrejsen, og den mængde fisk, der er ombord på fartøjet. Hvis fejlskønnet er over 10 %, er der sket en overtrædelse af logbogstolerancen. Overtrædelse af logbogstolerancen kaldes også fejlskøn i logbog.
Målarter	Industrifiskeri kan udføres efter én eller flere målarter. Hvis der fx fiskes efter tobis som eneste målar, vil andre arter, der optræder i lasten, regnes for bifangst. For visse arter, er det angivet som en procentsats for, hvor høj en bifangst af andre arter, der må optræde i industrifiskeriet.
OLAF (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig)	Medlemslandene er forpligtede til at underrette OLAF om formodede uregelmæssigheder og svig med midler, der vedrører EU's budget.
Operatør	En fysisk eller juridisk person, der driver eller ejer en virksomhed, som udfører aktiviteter på ethvert trin i produktions-, forarbejdnings-, afsætnings-, distributions- og detailkæderne for fiskevarer og akvakulturprodukter.
Overtrædelsesregistret	Indeholder registreringer af fiskefartøjers overtrædelser af fiskerilovgivningen.
Præambel	Den indledende tekst til en forordning, hvori hensigten med forordningen præsenteres. Præambelen er ikke en del af selve forordningen, men kan tillægges betydning ved fortolkning af forordningen.
Selektive redskaber	I forordning 508/2014 defineres selektive redskaber, som redskaber eller udstyr, der har en påviseligt bedre størrelsesselektivitet eller påviseligt mindre indvirkning på økosystemet og ikke-måltrettede arter, end standardredskaberne har. I praksis kan selektive redskaber fx være et trawl med netmasker, der er mere egnede til at frasortere uønskede fangster end standardmaskestørrelserne.
Skibsregistret	Søfartsstyrelsens register, hvori ejerrettigheder, panterrettigheder og andre begrænsede rettigheder over skibe er anført.
Strafpoint	Tildeles af medlemslandenes myndigheder for alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne.
Stråmandsvirksomhed	En virksomhed, der formelt ejes af en person (stråmand), men som i virkeligheden arbejder for en bagmand, der finansierer og styrer virksomheden. Bagmanden er den reelle ejer af virksomheden.
Vildledende logbogsføring	Bevidst manipulation af logbogen. Fx hvis en fisker bevidst indfører urigtige oplysninger om fangstens geografiske oprindelse i logbogen. Fx at det ser ud som at fiskene er fanget i Nordsøen, når de reelt er fanget i Skagerrak.
