

Ekstraheringspligtige oplysninger

Notat vedrørende Danmarks Fiskeriforening – Producent Organisation og MSC-certificering:

"1. Opdrag

[...]

Sagen er opstået i kølvandet på en klage fra Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri (herefter "FSK"), der har klaget over DFPO for det, foreningen kalder misbrug af en dominerende stilling, idet DFPO efter FSK's opfattelse forvalter retten til MSC-certificering i strid med EU-retten.

I forbindelse med besvarelsen af et spørgsmål stillet af fiskeriordfører for Socialdemokratiet, Simon Kollerup, har minister for fiskeriet Karen Ellemann tilkendegivet, at ministeriet vil bede Kammeradvokaten om at vurdere de konkurrenceretlige problemstillinger, der måtte være forbundet med udnyttelsen og opnåelsen af MSC-certificering i DFPO-regi.¹

Fiskeristyrelsen og Kammeradvokaten afholdt den 2. november 2017 møde, hvor de konkurrenceretlige problemstillinger blev defineret og drøftet.

Efterfølgende har Udenrigsministeriet, Fiskeristyrelsen og Kammeradvokaten holdt møde om sagen den 15. november 2017.

[...]

Til brug for udarbejdelsen af dette notat har vi anmodet styrelsen om at fremsende materiale vedrørende:

- Aftale og korrespondance mellem DFPO og MSC.
- Styrelsens godkendelse [afgørelse] af DFPO som producentorganisation.
- Oversigt over arbejdsgange, processer evt. checklister mv., der blev foretaget i forbindelse med vurderingen af, om DFPO opfyldte betingelserne i artikel 14 i forordning 1379/2013.
- Styrelsens godkendelse af støtte på ca. 9 mio. til DFPO for årene 2008 – 2015.
- Korrespondance mellem styrelsen og DFPO vedr. DFPO's vedtægtsændringer i 2014, samt eventuelle andre vedtægtsændringer.
- Den netop indgivne ansøgning om fornyet støtte til DFPO.
- Årlige regnskaber fra DFPO indsendt som følge af den tilkendte støtte.

Styrelsen har ved e-mails af 7., 8. og 13. december 2017 fremsendt materiale til brug for notatet. Materialet omfattede følgende:

- DFPO's aftale med MSC.
- Styrelsens afgørelse vedrørende anerkendelse af DFPO som en producentorganisation.
- Tilsagnsbreve for støtte tildelt til DFPO.

¹ MOF alm. del – svar på spørgsmål 1084 fra Simon Kollerup (S) stillet den 29. august 2017 til ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde. Spørgsmålet er besvaret den 3. oktober 2017.

- Korrespondance mellem styrelsen og DFPO vedrørende DFPO's vedtægtsændringer i 2014 og 2017.
- Årsberetninger fra DFPO for 2015 og 2016.
- Korrespondance med Kommissionen vedrørende anvendelsen af konkurrencereglerne. Herunder mail af 12. april 2017, hvor Kommissionen redegør for reglerne om misbrug af en dominerende stilling samt brev af 1. september 2017, hvori Kommissionen redegør for kravene i forordning 1379/2013, herunder til overholdelse af konkurrencereglerne samt relevant retspraksis i relation til traktatens artikel 101.

Kammeradvokaten fremsendte udkast til notat i slutningen af december 2017.

Styrelsen har endvidere ved e-mail af 23. januar 2018 fremsendt følgende yderligere materiale:

- Korrespondance mellem DFPO og Fiskeristyrelsen om godkendelse af DFPO's produktions- og afsætningsplaner for 2018/2019.
- DFPO's produktions- og afsætningsplaner for 2018/2019 med bilag.
- Fiskeristyrelsens godkendelse af 18. oktober 2017 af DFPO's årsberetning for 2016.
- Fiskeristyrelsens godkendelse af 23. marts 2017 af DFPO's årsberetning for 2015.
- DFPO's høringssvar af 24. februar 2017 vedrørende DFPO's årsrapport for 2015.
- Fiskeristyrelsens høringsbrev af 10. februar 2017 vedrørende DFPO's årsberetning for 2015.
- Korrespondance mellem DFPO og Fiskeristyrelsen om DFPO's reviderede produktions- og afsætningsplaner for 2016/2017.

FSK har ved e-mails af 6. november 2017, 27. december 2017 samt 31. januar 2018 fremsendt materiale til Kammeradvokaten, der efter FSK's opfattelse belyser, at DFPO har handlet i strid med konkurrencereglerne.

Endvidere har vi – efter anmodning fra Udenrigsministeriet – den 6. februar 2018 deltaget i et møde med formand for DFPO Svend-Erik Andersen samt administrerende direktør for DFPO Niels Wichmann. På mødet fik vi udleveret et uddrag af en power point-præsentation, der beskriver opbygningen af DFPO, samt hvilke danske fiskearter der er MSC-certificeret.

Fiskeristyrelsen har ved e-mails af 22. januar og 26. januar 2018 fremsendt bemærkninger til det faktuelle grundlag.

På den baggrund udarbejdede Kammeradvokaten et revideret udkast til notat, der blev fremsendt til styrelsen og Udenrigsministeriet i første halvdel af februar 2018. Den 8. marts 2018 afholdt Udenrigsministeriet, Fiskeristyrelsen og Kammeradvokaten endvidere møde, hvor det reviderede udkast til notat blev drøftet.

På baggrund af drøftelserne på mødet fremsendte Kammeradvokaten nyt revideret tredje udkast til notat i slutningen af marts.

Fiskeristyrelsen fremsendte bemærkninger hertil i april, hvilket gav anledning til at revidere udkastet. Fjerde udgave af notatet blev fremsendt til styrelsen i maj 2018. Samtidig hermed udarbejdede Kammeradvokaten et selvstændigt notat om de konkurrenceretlige problematikker. Notatet blev efterfølgende sendt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til orientering.

Styrelsen fremsendte i starten af juli 2018 bemærkninger til det fjerde udkast. I den forbindelse fremsendte styrelsen ligeledes bemærkninger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

De afsluttende bemærkninger er indarbejdet i denne endelige udgave af notatet.

[...]

3. SAGSFORLØB

3.1 Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation

DFPO blev ved Fiskeristyrelsens² afgørelse af 27. januar 2014 anerkendt som producentorganisation³. I afgørelsen om anerkendelse anføres bl.a., at det følger af forordning nr. 1379/2013 af 11. december 2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter (herefter "markedsforordningen"), at det er en betingelse for anerkendelse som en producentorganisation, at organisationen overholder konkurrencereglerne i markedsforordningens kapitel V, samt at foreningen ikke misbruger en dominerende stilling på et bestemt marked.

Herudover anføres det i afgørelsen, at styrelsen løbende vil kontrollere, at betingelserne for anerkendelsen overholdes.

Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri (FSK), der ligesom DFPO er en forening for demersale fiskere, blev oprettet ved stiftende generalforsamling i november 2014 – det vil sige efter anerkendelsen af DFPO som producentorganisation.

Inden for det pelagiske område findes producentorganisationen Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO), der blev stiftet i november 1984.

3.1.1 DFPO's formål

DFPO er en forening for erhvervsfiskere, der har til formål at virke til fiskeriets fremme i almindelighed og specifikt at varetage de opgaver, som dansk lovgivning, den til enhver tid gældende fælles markedsordning og anden EU-lovgivning giver DFPO mulighed for.⁴

Det følger af foreningens egen hjemmeside, at foreningen er hovedorganisation for en lang række lokalforeninger, der via tre kredse indstiller og vælger formanden og medlemmerne af bestyrelsen.

Foreningens øverste myndighed er generalforsamlingen, der vedtager og ændrer foreningens vedtægter.

² Henset til, at sagsforløbet, der er relevant for denne sag, strækker sig over et par år, og styrelsen i denne periode har ageret under betegnelsen NaturErhvervstyrelsen, Landbrugs- og Fiskeristyrelsen samt pr. november 2017 som Fiskeristyrelsen, har vi for læsevenlighedens skyld konsekvent omtalt styrelsen som Fiskeristyrelsen, uanset om styrelsen måtte have ageret under et andet navn, da den traf de pågældende afgørelser.

³ Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation blev stiftet i maj 2014, da Danmarks Fiskeriforening og Danske Fiskeres Producent Organisation lagde sig sammen. Som det fremgår af navnet, var Danske Fiskeres Producent Organisation tidligere anerkendt som producentorganisation.

⁴ Jf. således DFPO's vedtægter § 2.

Det fulgte bl.a. af § 4 i DFPO's vedtægter – som godkendt ved styrelsens afgørelse af 27. januar 2014 – at organisationens medlemmer er:

"1. Statsborgere eller juridiske personer i et EU-land, der, som ejer af et registreret EU-fiskefartøj eller af anden erhvervsmæssig drevet fiskebedrift, lander fiskerivarer, og som i forvejen ikke er medlem af en anden producentorganisation for så vidt angår samme art, og som har tilknytning til DFPO gennem sammenslutninger af medlemmer, jf. nr. 2, hvor disse sammenslutninger af medlemmer er repræsentationer for DFPO.

2. Lokalforeninger, dvs. sammenslutninger af medlemmer som defineret i nr. 1 samt forhyrede fiskere. Lokalforeningerne tilhører kredse, der består af alle foreninger indenfor de områder, de enkelte kredse dækker, jf. § 10. En lokal fiskeriforening skal være medlem af en kredsforening, hvis en sådan er oprettet for den kreds, i hvilkenforeningen er beliggende.

3. Associerede medlemmer.

Organisationens associerede medlemmer er organisationer inden for eller organisationer med tilknytning til fiskerisektoren i EU, hvis optagelse godkendes af DFPO'sbestyrelse. [...]

Stk. 2. Medlemskabs indgåelse.

Ansøgning om medlemskab sker skriftligt, og det meddeles ansøgeren skriftligt, at denne er optaget som medlem."

Vedtægternes § 4, stk. 1, er med virkning fra den 19. maj 2017 ændret. [...] Ordlyden er herefter følgende:

Stk. 1.

Organisationens medlemmer er:

1. Fartøjsmedlemmer'

Medlemmer af lokale fiskeriforeninger (foreningsmedlemmer jf. nr. 2) med erhvervsfiskerstatus, der, som statsborgere eller juridiske personer i et EU-land ejer et registreret EU-fiskefartøj, lander fiskerivarer, og som i forvejen ikke er medlem af anden producentorganisation for så vidt samme art.

2. Foreningsmedlemmer

Lokale fiskeriforeninger, dvs. sammenslutninger af fartøjsmedlemmer som defineret i nr. 1 samt forhyrede fiskere. De lokale fiskeriforeninger tilhører kredse, der består af alle foreninger inden for de områder, de enkelte kredse dækker, jfr. § 10. En lokal fiskeriforening skal være medlem af en kredsforening, hvis en sådan er oprettet for den kreds, i hvilken foreningen er beliggende.

3. Associerede foreningsmedlemmer

Organisationens associerede foreningsmedlemmer er organisationer inden for eller organisationer med tilknytning til fiskerisektoren i EU. For associerede foreningsmedlemmer indgås for hvert enkelt medlem en aftale, der fastlægger:

- Medlemmets økonomiske bidrag til DFPO.*
- Arten og omfanget af medlemmets repræsentation i DFPO's organer.*

- Hvis relevant, medlemmets tilknyttede fartøjers økonomiske forhold over for
- DFPO's lokalforeninger, hvor der måtte være medlemskab.

4. Associerede fartøjsmedlemmer

Organisationens associerede fartøjsmedlemmer er medlemmer af lokale fiskeriforeninger (foreningsmedlemmer jf. nr. 2.) eller af associerede foreningsmedlemmer jf. nr. 3, der som statsborgere eller juridiske personer i et EU-land ejer et registreret EU-fiskefartøj og lander fiskerivarer, og som ikke falder ind under § 4, stk.1, nr. 1. For associerede fartøjsmedlemmer fastlægger bestyrelsen arten af og prisen for de tilbud fra DFPO, som kan benyttes.

[...]

Det er imidlertid alene lokalforeningerne, der kan stemme på foreningens generalforsamling, hvilket følger af vedtægternes § 5, stk. 2, hvoraf følgende fremgår:

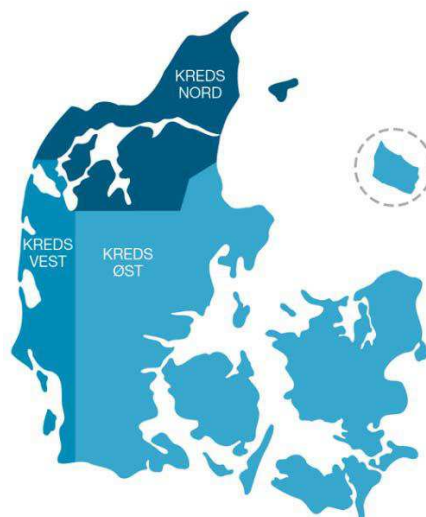
”På generalforsamlingen stemmer kun de af de lokale foreningsmedlemmer valgte stemmeberettigede repræsentanter, det vil sige medlemmerne efter § 4 stk. 1, nr. 2.”

Det er dermed en betingelse for fiskeres mulighed for at få indflydelse i DFPO, at de samtidig er medlem af en lokalforening.

[...]

3.1.2 Kredsinddeling og lokalforeninger

DFPO's organisation er opdelt i 3 kredse (Vest, Nord og Øst), jf. § 10 i DFPO's vedtægter. Opdelingen i kredse kan illustreres på følgende måde⁵:



⁵ <http://fiskeriforening.dk/om-danmarks-fiskeriforening/kredse-og-lokalforeninger/>

De tre kredse består af en række lokalforeninger, der alle har deres egne vedtægter og egen ledelse.⁶

En række af lokalforeningerne har – i modsætning til DFPO – vedtægtsbestemmelser, der regulerer muligheden for at være medlem af andre (konkurrerende) demersale fiskeriforeninger.

Som et eksempel kan nævnes, at lokalforeningen Hirtshals Fiskeriforening, der hører under Kreds Nord, ved vedtægtsændring af 29. august 2016 har ændret vedtægternes § 3 til følgende:

”Som aktive medlemmer af foreningen kan optages personer, der erhvervsmæssigt udøver fiskeri samt fysiske og juridiske personer, som er ejere af fiskefartøjer. Som medlemmer kan endvidere optages partsfiskere, som er forhyret med et fiskefartøj og registrerede bierhvervsfiskere. Som passive medlemmer af foreningen kan optages personer, der tidligere har været erhvervsfiskere. Passive medlemmer betaler samme kontingent som aktive medlemmer. Intet medlem må stå som medlem af nogen anden demersal erhvervsfiskeriforening.”⁷

Man er med andre ord som medlem af Hirtshals Fiskeriforening udelukket fra sideløbende at være medlem af en anden demersal erhvervsfiskeriforening.

Tilsvarende fremgår det af § 4 i vedtægterne for lokalforeningen Hanstholm Fiskeriforening, der hører under Kreds Nord, at:

”Intet aktivt medlem af foreningen kan samtidig være medlem af nogen anden fiskeriforening”⁸

Ud over vedtægterne fra Hirtshals Fiskeriforening har vi i forbindelse med vores undersøgelser alene kunnet finde offentliggjorte vedtægter for Stevns Fiskeriforening og Thyborøn Havns Fiskeriforening. Ingen af disse lokalforeninger har vedtægter svarende til de bestemmelser, der findes i Hirtshals og Hanstholms fiskeriforeningers vedtægter.

Fra FSK har vi den 27. december 2017 fået tilsendt vedtægter for Gilleleje Fiskeriforening. Heraf fremgår det, at der i foreningens vedtægter § 3, fremgår et forbud mod, at medlemmer uden tilladelse står som medlem i nogen anden fiskeriforening.

Vi har endvidere modtaget et brev af 10. december 2014 fra Gilleleje Fiskeriforening, hvori det under henvisning til vedtægternes § 3 meddeles, at Søren Jacobsens medlemskab bringes til ophør.

[...]

3.2 Fiskeristyrelsens efterfølgende kontrol af DFPO som producentorganisation

⁶ For en oversigt over de enkelte lokalforeninger under de tre kredse henvises til DFPO's hjemmeside -

<http://fiskeriforening.dk/om-danmarks-fiskeriforening/kredse-og-lokalforeninger/>

⁷ Vedtægterne kan tilgås via dette link: <http://www.hirtshalsfiskeriforening.dk/vedtaegter/>

⁸ Vedtægterne kan tilgås via dette link: http://www.hhf.dk/index.asp?page_id=9&submenu=743

Fiskeristyrelsen har som den ansvarlige ressortmyndighed for fiskeriet i Danmark en forpligtelse til i medfør af markedsforordningens artikel 18, stk. 1, at føre (løbende) kontrol med, at godkendte producentorganisationer (som DFPO) fortsat opfylder betingelserne for anerkendelse som en producentorganisation i medfør af markedsforordningens artikel 14 og 16.

Til brug for udarbejdelsen af dette notat har vi anmodet styrelsen om at fremsende relevant materiale, der dokumenterer det tilsyn, som styrelsen har udført siden godkendelsen af DFPO som en producentorganisation i 2014.

Af det modtagne materiale fremgår det, at Fiskeristyrelsen ved brev af 15. april 2016 anmodede DFPO om en redegørelse for DFPO's opfyldelse af betingelserne for anerkendelse som producentorganisationer i 2015, herunder særligt betingelserne i forordningens artikel 14 og 17.

DFPO fremsendte ved brev af 27. juni 2016 en sådan redegørelse og vedlagde dels en redegørelse for, hvordan kravene i markedsforordningens artikel 14 og artikel 17 var opfyldt, og dels kopier af DFPO's årsberetninger for 2015 og 2016.

Ved brev af 25. juli 2017 fra Fiskeristyrelsen til DFPO fremgik det, at styrelsen havde gennemført sin kontrol, og at DFPO fortsat levede op til betingelserne for anerkendelse som producentorganisation.

Fiskeristyrelsen har herudover løbende kontrolleret de af DFPO indsendte årsberetninger:

Årsberetningen for 2015 med bilag blev fremsendt af DFPO ved e-mail af 31. marts 2016.

Ved brev af 10. februar 2017 betingede styrelsen godkendelsen af årsberetningen af, at DFPO redegjorde for, hvilke komplementære mål DFPO forfulgte med årsberetningens afsnit om kommunikation og information. Styrelsen anmodede samtidig hermed DFPO om ved fremtidige rapporter at forberede disse på en række konkrete punkter, herunder bl.a., at:

"DFPO ved udarbejdelse af planernes indledning (pkt. 2.1) lægge[r] sig tættere op ad henstillingens anvisning, og gør rede for den overordnede sammenhæng mellem de foranstaltninger, som DFPO har til hensigt at gennemføre og de mål, der er fastsat i planen. Det vil gøre det muligt at vurdere, hvorvidt de strategiske mål i planen er nået, hvis man sammenligner med den situation, der beskrives i planens indledning. Begge forhold vil gøre det nemmere for styrelsen fremover at føre kontrol med gennemførelsen af foranstaltningerne."

DFPO fremkom med sine bemærkninger ved brev af 24. februar 2017, og styrelsen godkendte herefter ved e-mail af 23. marts 2017 årsberetningen for 2015.

Årsberetningen for 2016 med bilag blev fremsendt af DFPO ved e-mail af 4. april 2017, og styrelsen godkendte uden bemærkninger årsberetningen ved e-mail af 18. oktober 2017.

DFPO's produktions- og afsætningsplan for 2018/2019 med bilag blev fremsendt ved e-mail af 4. november 2017. Ved e-mail af 15. december 2017 meddelte Fiskeristyrelsen imidlertid, at produktions- og afsætningsplanen ikke kunne godkendes i dens nuværende form, idet den ikke

overholdt Kommissionens henstilling af 3. marts 2014 om udarbejdelse og gennemførelse af produktions- og afsætningsplaner.

Styrelsen henlede i den forbindelse DFPO's opmærksomhed på en række konkrete punkter i henstillingen og fastsatte under henvisning til artikel 3 og 7 i markedsforordningen en frist på to uger til indsendelse af en revideret plan.

DFPO fremsendte en revideret produktions- og afsætningsplan ved e-mail af 5. januar 2018 og bemærkede samtidig:

"Det skal bemærkes, at det tidligere fremsendte materiale er udfærdiget efter samme skabelon som de af NAER/LFST godkendte Produktions- og Afsætningsplaner for 2014/2015 og 2016/2017. Årsrapporter for 2014 og 2015 er ligeledes godkendt af NAER/LFST. Årsrapporten meddelte du godkendelsen af 18.10.17

Det er ikke DFPO bekendt, at der er ændringer i regelsættet for udfærdigelse af Produktions- og Afsætningsplaner for 2018/2019 for at kunne efterkomme Fiskeristyrelsens ønsker."

DFPO har herudover ved brev af 16. marts 2017 fremsendt et forslag til ændring af foreningens vedtægter til Fiskeristyrelsen med henblik på styrelsens godkendelse af ændringerne. Konkret ønskede DFPO at ændre vedtægternes § 4, stk. 1, nr. 4 (associerede fartøjsmedlemmer), § 4, stk. 1, nr. 3 (associerede foreningsmedlemmer), § 4, stk. 2 (medlemskabs indgåelse), og § 6, stk. 3, nr. 1 (medlemspligter/foreningsmedlemmer og associerede foreningsmedlemmer, jf. § 4, stk. 1, nr. 3).

Om baggrunden for ændringen anførte DFPO, at DFPO ønskede at åbne op for at optage associerede fartøjsmedlemmer, som i forvejen var medlemmer af en anden producentorganisation.

Fiskeristyrelsen godkendte ved brev af 11. april 2017 vedtægtsændringerne med den bemærkning, at ændringen ikke berørte grundlaget for den af styrelsen udbetalte støtte, herunder anvendelsen af støttemidlerne.

4. MARINE STEWARDSHIP COUNCIL (MSC)

Marine Stewardship Council (MSC) er en international non-profit organisation, der driver et globalt program med henblik på at fremme bæredygtige fiskeriprincipper⁹.

MSC giver mulighed for, at fiskerier, der lever op til MSC's standarder, kan blive certificeret og kan markedsføre sig hermed ved anvendelse af det blå MSC-mærke på de certificerede produkter. Certificeringen er en stor fordel i forbindelse med salg af fisk og medfører, at prisen for den certificerede fisk er højere end fisk uden MSC-mærke.

⁹ <https://www.msc.org/dokumenter-dk/vejledningsmateriale/bliv-certificeret-fiskerier>

DFPO har på vegne af dets medlemmer ansøgt og fået certificeret en stor del af dansk fiskeri.¹⁰ Det indebærer derfor, at medlemmerne af DFPO, såfremt de overholder foreningens regler herfor, kan sælge fisk, der er MSC-certificeret.

Certificeringsprocessen består af en før-vurdering, en forberedelsesfase, en fuld vurdering af syv nærmere specificerede trin og en efter-certificering.¹¹

Omkostningerne ved at gennemføre en certificering varierer men lå ved udarbejdelsen af MSC's vejledning i 2011 på mellem USD 15.000 og USD 120.000 – dog højere ved mere komplekse vurderinger med flere certificeringsenheder.

Gennemførelsen af en certificering varierer tilsvarende meget, men gennemsnitstiden herfor er på ca. 17 måneder.

Til brug for udarbejdelsen af dette notat har Fiskeristyrelsen anmodet DFPO om at fremsende den aftale, som foreningen har indgået med MSC.

Aftalen er indgået den 3. februar 2017 mellem MSC på den ene side og DFPO, SFPO (svensk producentorganisation), EZG (tysk producentorganisation) og CVO (hollandsk producentorganisation) på den anden side. Kontrakten giver producentorganisationerne ret til at anvende MSC-mærket for de fisk, der er blevet certificeret.”

¹⁰ En oversigt over danske MSC-certificerede fisk findes her: <http://mscfiskere.fiskeriforening.dk/danske-msc-certificeredefiskerier/>

¹¹ Jf. MSC's officielle vejledning om certificeringsprocessen, side 4 <https://www.msc.org/dokumenter-dk/vejledningmateriale/bliv-certificeret-fiskerier>