



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

April 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

tilskud på fiskeriområdet

Opfølgning i sagen om tilskud på fiskeriområdet (beretning nr. 1/2018)

23. marts 2020

RN 706/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om tilskud på fiskeriområdet, som blev indledt med en beretning i 2018. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 11. februar 2019. Som følge af kongelig resolution af 27. juni 2019 blev ressortansvaret for sager vedrørende fiskeri overført fra Udenrigsministeriet til Miljø- og Fødevarerministeriet. Derfor vil der i det følgende blive henvist til Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer. Statsrevisorerne anmodede i forbindelse med behandlingen af det ovennævnte notat om en status for ministeriets arbejde med forvaltningen af tilskud på fiskeriområdet.

Konklusion

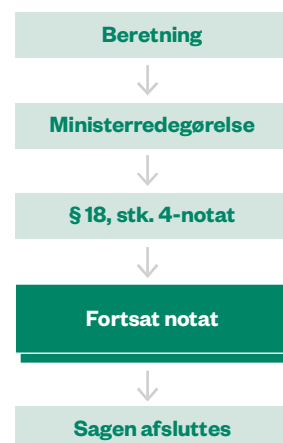
Miljø- og Fødevarerministeriet har i forhold til administrationen af grundbetingelsen for at modtage tilskud iværksat initiativer, som skal styrke forvaltningen af tilskud på fiskeriområdet. Ministeriet har udarbejdet nye regler og et administrationsgrundlag, der implementerer EU's strafpointsystem. Herudover har ministeriet opdateret Overtrædelsesregistret, så danske fartøjers overtrædelser, der konstateres og sanktioneres af udenlandske myndigheder, registreres i Overtrædelsesregistret. Endelig har ministeriet udarbejdet regler og tjeklister til sagsbehandlere af tilskudssager, der understøtter, at der gives støtte med de rette støttesatser. De ovenstående tiltag er en forudsætning for at kunne administrere tilskud i overensstemmelse med reglerne.

Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på, at Miljø- og Fødevarerministeriet har gjort følgende:

- fastsat nye regler, der implementerer EU's strafpointsystem
- udarbejdet en ny operationel instruks for behandling af strafpointsager
- registreret danske fartøjers overtrædelser, som er konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder i Overtrædelsesregistret
- udarbejdet regler og tjeklister til sagsbehandlere, der understøtter, at der gives støtte med de rette støttesatser.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at sikre, at grundbetingelsen for at modtage tilskud administreres i overensstemmelse med regelgrundlaget
- Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at administrere tilskudsberettiget udstyr på fiskefartøjer i overensstemmelse med regelgrundlaget
- Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at opdatere administrationsgrundlaget, så det tager højde for kontrol af væsentlige krav for at opretholde tilskud
- Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at udbygge administrationsgrundlaget, herunder etablere den nødvendige kontrol, og resultatet af ministeriets screening af alle sager med henblik på at undersøge for svig og vurdering af tilbagebetalingskrav.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i oktober 2018 en beretning om tilskud på fiskeriområdet. Beretningen handlede om, hvorvidt Udenrigsministeriet havde en korrekt forvaltning af tilskudsordninger under EHFF-programmet på fiskeriområdet. Vi følger på grund af flytningen af ressortansvaret som nævnt ovenfor op på Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer i det følgende.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, påtalte de, at forvaltningen af tilskud på fiskeriområdet under EHFF-programmet har været meget kritisabel. Det har indebåret, at der blev udbetalt tilskud i strid med lovgrundlaget, og at der var sket forskelsbehandling af ansøgere. Statsrevisorerne påpegede, at der var risiko for tilbagebetalingskrav fra Europa-Kommissionen. Statsrevisorerne vurderede, at omfanget af mangler, fejl og uregelmæssigheder i tilskudsforvaltningen havde været så stort, at det var udtryk for en bekymrende og usædvanlig administrationskultur. Statsrevisorerne så med stor alvor på, at beretningen – ligesom beretningen om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri – ikke alene dokumenterede en meget kritisabel forvaltning af fiskeriområdet, men også dokumenterede forhold, der indikerede ulovligheder, som hverken var blevet forebygget eller opdaget.

Det fremgik yderligere af beretningen, at danske fiskefartøjers overtrædelser, der var konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder, i strid med EU-reglerne ikke var registreret i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorerne bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

| Opfølgningspunkt | Status |
|---|--------------------------|
| 1. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at udarbejde nye regler, der implementerer EU's strafpointsystem. | Behandles i dette notat. |
| 2. Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer med at udarbejde et operationelt administrationsgrundlag for strafpointsager. | Behandles i dette notat. |
| 3. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at sikre, at grundbetingelsen for at modtage tilskud administreres i overensstemmelse med regelgrundlaget. | Behandles i dette notat. |
| 4. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at opdatere Overtrædelsesregistret. | Behandles i dette notat. |
| 5. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at anvende de rette støttesatser. | Behandles i dette notat. |
| 6. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at administrere tilskudsberettiget udstyr på fiskefartøjer i overensstemmelse med regelgrundlaget. | Behandles i dette notat. |
| 7. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at opdatere administrationsgrundlaget, så det tager højde for kontrol af væsentlige krav for at opretholde tilskud. | Behandles i dette notat. |
| 8. Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at udbygge administrationsgrundlaget, herunder etablere den nødvendige kontrol, og resultatet af ministeriets screening af alle sager med henblik på at undersøge for svig og vurdering af tilbagebetalingskrav. | Behandles i dette notat. |

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

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på punkterne.

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

II. Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Miljø- og Fødevarerministeriets initiativer i forhold til de opfølgningspunkter, der behandles i dette notat. Indledningsvist vil vi kort orientere om Miljø- og Fødevarerministeriets generelle arbejde med at genoprette forvaltningen af fiskeriområdet, inden vi gennemgår ministeriets initiativer i forhold til de konkrete opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på dokumentgennemgang, møde og brevveksling med ministeriet.

Generelle tiltag og forhold

7. Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste i ministeredelegørelsen, at genopretningen af fiskeriområdet var en højt prioriteret opgave. De 2 beretninger og Kammeradvokatens forvaltningseftersyn afspejlede behovet for en fundamental gennemgang af forvaltningen på fiskeriområdet og fortsat opbygning af et solidt og gennemsigtigt grundlag for fiskeridadministrationen. Et grundlag, som byggede på dokumentation, gennemsigtighed og klare retningslinjer og processer i overensstemmelse med retsgrundlag, forvaltningsretlige principper og procedurer. Der var derfor – ud over en konkret opfølgning på de rejste kritikpunkter – behov for en opbygning af en understøttende forvaltningskultur. Der var samlet set tale om en omfattende og væsentlig opgave, og derfor havde regeringen prioriteret et bevillingsmæssigt løft af fiskeriområdet.

8. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at der er gennemført flere initiativer, der skal understøtte etableringen af en forvaltningskultur, der bygger på dokumentation, forvaltningsretlige principper, retningslinjer og processer. Ministeriet har bl.a. igangsat initiativer, der skal medvirke til at styrke forvaltningsforståelsen blandt medarbejderne, herunder et særligt fokus på journaliseringspraksis. Herudover har ministeriet arbejdet på at erhverve de rette kompetencer og resurser til at løse de forvaltningsopgaver, som Fiskeristyrelsen har ansvaret for. I den forbindelse er der bl.a. gennemført en organisationsændring og ansat nye medarbejdere med forvaltningskompetencer, herunder flere jurister, ligesom der er gennemført en række uddannelsesforløb for medarbejderne.

9. Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført flere analyser af de bagvedliggende årsager til, at fiskeriforvaltningen igennem en årrække har været fejlbehæftet og mangelfuld. Senest i september 2019 blev der offentliggjort en analyse af Deloitte og Struense og Co. Undersøgelsen har sigtet på at afdække baggrunden for de kritisable forhold, der var påpeget i 4 tidligere undersøgelser, hvoraf Rigsrevisionens beretninger udgør de 2. Undersøgelsen har identificeret mulige læringspunkter, som kan styrke den fremtidige administration af fiskeriområdet.

10. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljø- og Fødevarerministeriet har iværksat en række velbegrundede initiativer, der skal understøtte genopretningen af forvaltningen af fiskeriområdet.

De enkelte opfølgingspunkter fra beretningen gennemgås nedenfor.

Miljø- og Fødevarerministeriets forvaltning af grundbetingelsen for at kunne modtage og beholde et tilskud

Regler til implementering af EU's strafpointsystem

11. Statsrevisorerne bemærkede, at EU's strafpointsystem har været forvaltet i strid med lovgrundlaget.

12. Det fremgik af beretningen, at ministeriet i forbindelse med beretningen havde rettet henvendelse til Europa-Kommissionen for at få afklaret den juridiske rækkevidde af strafpointsystemet.

Herudover fremgik det af beretningen, at det af hensyn til fiskernes retssikkerhed og strafpointsystemets gennemsikrelighed ville have været hensigtsmæssigt, at Miljø- og Fødevareministeriet havde udarbejdet konkrete kriterier for vurderingen af overtrædelsernes grovhed i den påtænkte bekendtgørelse.

13. Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste i ministerredegørelsen, at der ville blive foretaget en gennemgribende gennemgang af administrationsgrundlaget på pointområdet med henblik på at sikre, at dette lever op til reglerne.

Det fremgik af ministerredegørelsen, at Miljø- og Fødevareministeriet bl.a. ville ændre bekendtgørelsen om strafpoint, således at bekendtgørelsen vil uddybe, hvordan de 12 overtrædelsestyper, der ifølge EU-reglerne er klassificeret som alvorlige overtrædelser skal vurderes, og vil angive de 4 overtrædelser, der i udgangspunktet skal medføre tildeling af strafpoint, samt gengive lovbemærkningerne i forhold til gentagne overtrædelser. Herudover fremgik det af ministerredegørelsen, at Miljø- og Fødevareministeriet desuden ville udarbejde en offentlig tilgængelig vejledning til interessenter om strafpointsystemet og tildeling af strafpoint.

14. Gennemgangen viser, at med virkning fra den 1. oktober 2019 udstedte Miljø- og Fødevareministeriet en ny bekendtgørelse om strafpoint. Vores gennemgang har vist, at bekendtgørelsen uddyber, hvordan de 12 overtrædelsestyper, der ifølge EU-reglerne er klassificeret som alvorlige overtrædelser, skal vurderes, og at bekendtgørelsen derudover indeholder en beskrivelse af de 4 overtrædelser, der i udgangspunktet kan medføre tildeling af strafpoint. Disse er beskrevet som skærpende omstændigheder i bekendtgørelsen. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at Europa-Kommissionen har udtrykt tilfredshed med de iværksatte foranstaltninger på regelområdet, som Europa-Kommissionen anser for passende i forhold til de konstaterede mangler.

Herudover viser gennemgangen, at Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet en offentligt tilgængelig vejledning til interessenter om strafpointsystemet i oktober 2019. Vejledningen indeholder en beskrivelse af de overtrædelser, der kan medføre tildeling af strafpoint, samt de konsekvenser, det kan få i forhold til bl.a. suspension eller en permanent inddragelse af fiskerilicensen.

15. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet nye regler, der implementerer EU's strafpointsystem. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Administration af strafpointsager

16. Det fremgik af beretningen, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke havde fastsat et operationelt dansk administrationsgrundlag for tildeling af strafpoint. Det fremgik herudover også, at Miljø- og Fødevareministeriets instruks ikke indeholdt tilstrækkeligt klare kriterier for, hvornår den forvoldte skade, overtrædelsens omfang, dens værdi eller eventuelle gentagelser i udgangspunktet burde medføre tildeling af strafpoint.

Bekendtgørelse om strafpoint

Bekendtgørelse om pointtildeling m.v. til fiskerilicensindehavere og fartøjsførere i forbindelse med alvorlige overtrædelser af reglerne i den fælles fiskeripolitik (bek. nr. 978 af 22. september 2019).

Bekendtgørelsen indeholder reglerne for tildeling af strafpoint for alvorlige overtrædelser af den fælles fiskeripolitik. Alvorlige overtrædelser kan fx være fiskeri i et lukket område.

17. Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste i ministerredøgørelsen, at der ville blive gennemført en juridisk analyse af fortolkningen af strafpointsystemet på baggrund af ministeriets henvendelse til Europa-Kommissionen, og at denne skal sikre, at ministeriet kommer til at leve op til reglerne. Ministeren oplyste videre i ministerredøgørelsen, at der ville blive udarbejdet en ny fyldestgørende instruks om strafpointtildeling, der bl.a. fastsætter operationelle kriterier for grovhedsvurderingen af overtrædelsestyperne i EU-forordningerne og en operationalisering af lovbemærkningerne om specifikke overtrædelser.

Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet har gennemført en juridisk analyse af strafpointsystemet i samarbejde med Kammeradvokaten. I forlængelse af henvendelsen til Europa-Kommissionen har Kammeradvokaten bl.a. vurderet en lang række nationale fiskeriregler i forhold til, om de er omfattet af strafpointsystemet. Kammeradvokatens analyse omfatter ikke en gennemgang af alle nationale regler i forhold til strafpointsystemet. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at en analyse af alle nationale regler vil være for omkostningstung. I stedet vil ministeriet sag for sag vurdere, om de øvrige nationale regler er omfattet af strafpointsystemet, hvorefter instruksen opdateres løbende. Ministeriet har på den baggrund i februar 2020 på ny rettet henvendelse til Europa-Kommissionen bl.a. med henblik på afklaring af, om en række nationale regler er omfattet af strafpointsystemet.

Vores gennemgang viser desuden, at Miljø- og Fødevarerministeriet har udarbejdet en ny instruks om tildeling af strafpoint i september 2019, der er baseret på Kammeradvokatens gennemgang af reglerne og Europa-Kommissionens bemærkninger til instruksen. Instruksen fastsætter kriterier for grovhedsvurderingen af de 12 forskellige overtrædelsestyper, som fremgår af EU-forordningerne samt en operationalisering af lovbemærkningerne. Instruksen indeholder ydermere en proces for og en skabelon til dokumentation af grovhedsvurderingen i strafpointsager. Herudover er der rettet op på de identificerede fejlagtige forhold i den tidligere instruks.

Gennemgangen viser desuden, at instruksen indeholder en beskrivelse af kriterier for, hvornår overtrædelser betegnes som grove, og den indeholder ligeledes en række omstændigheder, der skal tages i betragtning ved den samlede vurdering. Disse kan være af formildende eller af skærpende karakter. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at Europa-Kommissionen har udtrykt tilfredshed med de iværksatte foranstaltninger, som Europa-Kommissionen anser for passende i forhold til de konstaterede mangler.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet har udarbejdet et operationelt administrativt grundlag for strafpointsager, herunder en ny instruks for tildeling af strafpoint. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Administration af grundbetingelsen for at modtage tilskud

19. Statsrevisorerne bemærkede, at forvaltningen ikke havde været tilrettelagt, så der var sikkerhed for, at tilskudsansøger levede op til grundbetingelserne for at modtage tilskud, samt at kravene til at modtage tilskud havde været fortolket forkert med risiko for, at det havde afholdt fiskere fra at søge, selv om de var berettigede til det.

20. Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste i ministeredegeben, at Fiskeristyrelsen ville rette op på administrationen, så vurderingen af antagelighed i overensstemmelse med retsgrundlaget fremover omfatter strafpoint tildelt både ejere, førere og de enkelte fartøjer. Miljø- og Fødevarerministeriet oplyste, at der fremadrettet ville ske et fyldestgørende antagelighedstjek, der omfatter hele den periode og alle de ordninger, hvor kravet gælder.

21. Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet har udarbejdet bekendtgørelser til en række tilskudsordninger på EHFF-programmet, hvoraf kravet om, at ansøgningen skal være antagelig, fremgår. Beskrivelsen af kravene til antagelighed varierer i de enkelte bekendtgørelser. Herudover har ministeriet udarbejdet vejledninger til ansøgere om tilskudsmidler på EHFF-programmet, hvor kravet om antagelighed beskrives.

Beretningen fokuserede særligt på ordningen Investeringer i fiskefartøjer. Gennemgangen viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet har udarbejdet et udkast til en bekendtgørelse for ordningen Investeringer i fiskefartøjer.

22. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at færdiggørelse af bekendtgørelsen for ordningen Investeringer i fiskefartøjer samt tilhørende vejledninger og øvrigt administrationsgrundlag for kontrol af krav om antagelighed har afventet en afklaring med Europa-Kommissionen, som blev modtaget i februar 2020, og som nu er ved at blive indarbejdet i det kommende administrationsgrundlag for ordningen. Ministeriet har oplyst, at administrationsgrundlaget vil blive anvendt både på kommende ansøgninger om tilsagn og udbetaling og på de sager, styrelsen hidtil har sat i bero, samt på en række ældre sager, der skal genoptages.

23. Herudover viser gennemgangen, at Miljø- og Fødevarerministeriet har udarbejdet et udkast til en instruks til vurdering af ansøgningernes antagelighed for bl.a. ordningen Investeringer i fiskefartøjer, hvoraf det fremgår, at vurderingen af antagelighed omfatter tildeling af strafpoint til både ejere, førere og de enkelte fartøjer. Instruksen er udarbejdet på baggrund af en juridisk analyse, der er udført af Kammeradvokaten. Instruksen indeholder en beskrivelse af de enkelte trin, som sagsbehandlerne skal følge for at kunne vurdere, om en ansøgning om tilskud er antagelig. Som bilag til instruksen er der udarbejdet skabeloner for antagelighedsvurderingen, som skal anvendes af Fiskeristyrelsens medarbejdere til brug for sagsbehandlingen af ansøgninger om tilskud.

24. Rigsrevisionen vil fortsat følge og orientere Statsrevisorerne om Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at administrere grundbetingelsen for at modtage tilskud på baggrund af det administrationsgrundlag, der vil blive udarbejdet som følge af Europa-Kommissionens tilbagemelding om kravene til antagelighed.

Grundbetingelsen om ansøgningens antagelighed

For at kunne modtage tilskud skal ansøgningerne være antagelige. I den forbindelse skal det sikres, at ansøgeren ikke har begået alvorlige overtrædelser af fiskerilovgivningen, som kan medføre, at ansøgningen ikke kan modtage tilskud. Reglerne fremgår af forordning 508/2014 og af den delegerede forordning 288/2015.

Bekendtgørelser for de enkelte ordninger under EHFF-programmet

Miljø- og Fødevarerministeriet udsteder bekendtgørelser, der dækker én eller flere ordninger under EHFF-programmet, hvori kravene for at modtage tilskud gengives sammen med eventuelle yderligere nationale foranstaltninger. For ordningen Investeringer i fiskefartøjer er der ikke udarbejdet en endelig bekendtgørelse.

Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at opdatere Overtrædelsesregistret.

25. Det fremgik af beretningen, at danske fiskefartøjers overtrædelser, der var konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder, i strid med EU-reglerne ikke var registreret i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister.

26. Gennemgangen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet i 2018 ændrede procedurebeskrivelsen, så det fremadrettet fremgår, at danske fiskefartøjers overtrædelser, der er konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder, skal registreres i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister. En gennemgang af udtræk fra Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister viser, at ministeriet har registreret danske fiskefartøjers overtrædelser, der er konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister.

27. Rigsrevisionen konstaterer, at Miljø- og Fødevareministeriet har opdateret Overtrædelsesregistret, så danske fartøjers overtrædelser, der er konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder, nu registreres i Overtrædelsesregistret. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af de øvrige væsentlige krav

Administration af støttesatser

28. Statsrevisorerne bemærkede, at tilskuddet i en lang række tilfælde havde været for højt, fordi der var anvendt forkerte støttesatser.

29. Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste i ministerredøgørelsen, at der i en række sager var givet tilskud med for høj støttesats, og at der fremover generelt vil blive sikret anvendelse af de korrekte støttesatser.

30. Gennemgangen viser, at det fremgår af et udkast til en bekendtgørelse for ordningen Investeringer i fiskefartøjer, at der i perioden 2018-2020 vil blive givet tilskud med den samme procentsats til investeringer i medfør af artikel 38 og 42, og at der vil blive givet støtte med en forhøjet procentsats til kystfiskere. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at dette er en konsekvens af den politiske aftale om EHFF-tilskudsordningerne for perioden 2018-2020.

Gennemgangen viser desuden, at Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet et udkast til en udbetalingstjekliste for ordningen Investeringer i fiskefartøjer, så det understøttes, at styrelsen anvender de rette støttesatser ved behandling af udbetalingsansøgninger fra tilskudssagerne fra tidligere bekendtgørelser på ordningen Investeringer i fiskefartøjer fra aftaleperioden 2014-2017. I de tidligere bekendtgørelser blev der differentieret mellem støttesatser til udstyr i medfør af artikel 38 og 42 i forordning 508/2014. Udbetalingstjeklisten er således justeret, så det understreges, at den høje støttesats anvendes til projekter vedrørende landingsforpligtelsen (artikel 38), og at der ikke udbetales den høje støttesats til investeringer i projekter vedrørende kvalitet (artikel 42).

31. Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevareministeriet med de kommende regler for perioden 2018-2020 på ordningen Investeringer i fiskefartøjer har understøttet, at der ikke gives tilskud med forkerte støttesatser, idet der ikke længere gives støtte med en differentieret procentsats efter artikel 38 og 42. Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at ministeriet har udarbejdet en tjekliste til sagsbehandlernes, der skal understøtte, at der anvendes differentierede støttesatser for ansøgninger om tilskud for perioden 2014-2017, hvor der fortsat er forskel på støttesatsen til investeringer vedrørende artikel 38 og artikel 42. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Administration af tilskudsberettiget udstyr på fiskefartøjer

32. Det fremgik af beretningen, at Udenrigsministeriet havde givet støtte til udstyr, der ifølge EHFF-forordningens ordlyd ikke burde støttes.

33. Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste i ministerredøgørelsen, at Miljø- og Fødevareministeriet ville afklare med Europa-Kommissionen om investeringer, der er en nødvendig forudsætning for at anvende selektive redskaber, var støtteberettigede.

Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste desuden i ministerredøgørelsen, at der var rettet op på administrationen af kravet om, at tilskud til investeringer på fiskefartøjer med henblik på at forbedre kvaliteten af fiskefangster skulle være betinget af anvendelsen af selektive redskaber.

34. Gennemgangen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet har rettet henvendelse til Europa-Kommissionen for at afklare, om der kan gives tilskud til investeringer, der er en nødvendig forudsætning for at anvende selektive redskaber. Europa-Kommissionen har på forespørgsel fra Fiskeristyrelsen oplyst, at investeringer, der er en nødvendig forudsætning for at anvende selektive redskaber, er støtteberettigede. Europa-Kommissionen har samtidig understreget, at der ikke kan gives støtte til projekter på fiskefartøjer, hvor EHFF-ordningen udgør et delelement af en samlet privat investering i fx en kapacitetsudvidelse af fartøjet.

Gennemgangen viser desuden, at kravet om, at der kun kan gives tilskud i medfør af artikel 42, hvis der anvendes selektive redskaber på fiskefartøjet, er blevet indarbejdet i udkastet til bekendtgørelsen Investeringer i fiskefartøjer. Gennemgangen viser også, at det ikke fremgår af udkastet til udbetalingstjekliste, at det er en betingelse for støtte i medfør af artikel 42, at der anvendes selektive redskaber ombord på fiskefartøjet.

35. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at kravet til tilskud i medfør af artikel 42 endnu ikke er indarbejdet i udkastet til udbetalingstjekliste, da styrelsen har afventet en vurdering fra Kammeradvokaten af, hvorledes ministeriet på udbetalingstidspunktet skal forholde sig i sager, hvor der er givet tilsagn på baggrund af bekendtgørelsesregler, som ikke har været i overensstemmelse med forordningsgrundlaget. Vurderingen er modtaget ultimo december 2019. Ministeriet har på den baggrund oplyst, at kravet fremadrettet vil blive indarbejdet i tjeklisterne for ordningen Investeringer i fiskefartøjer.

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-mårettede 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.

36. Rigsrevisionen konstaterer, at administrationsgrundlaget for at kunne administrere tilskudsberettiget udstyr i overensstemmelse med regelgrundlaget er under udarbejdelse, og at der mangler en endelig bekendtgørelse for ordningen Investeringer i fiskefartøjer og en endelig tilsagns- og udbetalingstjekliste for ordningen. Rigsrevisionen vil fortsat følge og orientere Statsrevisorerne om Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med administration af tilskudsberettiget udstyr på fiskefartøjer.

Kontrol af væsentlige krav for at opretholde tilskud

37. Det fremgik af beretningen, at Miljø- og Fødevarerministeriet ikke havde sikret en tilstrækkelig kontrol af udgifternes berettigelse og betalingsdokumentation og af kravene til investeringernes fysiske placering. Herudover fremgik det af beretningen, at indregistrering af fiskefartøjer ikke var klart beskrevet i administrationsgrundlaget, og at der ikke blev foretaget den nødvendige kontrol af, om ansøgeren var støtteberettiget.

38. Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste i ministerdelegationen, at Fiskeristyrelsen ville ændre administrationsgrundlaget med henblik på at sikre korrekt kontrol af fartøjernes indregistrering, herunder for ansøgninger, der vedrører nyligt importerede fartøjer. Ministeren oplyste desuden, at administrationsgrundlaget vil blive udbygget og sagsbehandlere efteruddannet med henblik på at sikre en tilstrækkelig grad af kontrol af udgifternes berettigelse, betalingsdokumentation og krav til opretholdelse af tilskud. Dette indebar bl.a. opdatering af sagsbehandlervinstruks og tjeklister.

39. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at der ikke længere anvendes særskilte sagsbehandlingsinstrukser i forbindelse med sagsbehandlingen af tilskudssager. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har valgt at samle kravene til sagsbehandlingen af tilskudssager i tjeklister, da det mindsker risikoen for fejladministration. Vi har derfor i det følgende forholdt os til indholdet i sagsbehandlertjeklister.

40. Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevarerministeriet har arbejdet med at opdatere administrationsgrundlaget for at kunne kontrollere væsentlige krav for at opretholde tilskud. Ministeriet har udarbejdet et udkast til en sagsbehandlertjekliste til ordningen Investeringer i fiskefartøjer, så sagsbehandleren fremover skal kontrollere fartøjers indregistrering. I udkastet til sagsbehandlertjeklisten fremgår det, at sagsbehandler eventuelt kan krydstjekke oplysningerne om ejerskabet og indregistrering af fartøjet i fiskerisystemet med oplysninger i CVR på virk.dk. Vi kan konstatere, at ejere af fiskefartøjer ikke nødvendigvis registreres i CVR. Disse fremgår i Søfartsstyrelsens Skibsregister. Vi finder, at Miljø- og Fødevarerministeriet bør rette op på dette, inden tjeklisten skal anvendes i kontroløjemed.

41. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at sagsbehandleren i forbindelse med ansøgninger undersøger det oplyste CVR-nummer på virk.dk for at sikre, at der er tale om den rigtige ansøger. Der bliver det tjekket, om navn og selskab passer sammen, og hvem der er med i virksomheden. Efterfølgende tjekker sagsbehandleren Fartøjsregistret i forhold til fartøjet i ansøgningen, og om der er tilknytning mellem ansøger og fartøjet, dvs. at ansøger også er ejer af fartøjet.

Miljø- og Fødevareministeriet har endvidere oplyst, at det vil blive indarbejdet i administrationsgrundlaget for ordningen Investeringer i fiskefartøjer, at der skal foretages krydstjek i Fartøjsregistret og Søfartsstyrelsens Skibsregister.

42. Vores gennemgang viser herudover, at Miljø- og Fødevareministeriet har gennemført efteruddannelse for sagsbehandlere, jf. pkt. 8, og at udkastet til sagsbehandlertjeklisten indeholder punkter, der skal understøtte en systematisk kontrol af udgifternes berettigelse og betalingsdokumentation. Bl.a. understreges det, at der skal indhentes uafhængige tilbud, og at der skal være armslængde mellem tilbudsmottager og leverandører. Herudover har ministeriet i tjeklisten tilføjet en række indikatorer og eksempler, som kan indikere svig.

Endelig viser vores gennemgang, at Miljø- og Fødevareministeriet har udarbejdet en ramme for organisering af den administrative og fysiske kontrol af investeringer på EHFF-programmet. Den administrative og fysiske kontrol omfatter både en kontrol af investeringerne på udbetalingstidspunktet og den efterfølgende periode, hvor investeringen skal opretholdes.

43. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at kontrollen i dag er risikobaseret, og at den fremadrettede administrative og fysiske kontrol vil blive it-understøttet, så en mere detaljeret risikobaseret tilgang understøttes.

44. Rigsrevisionen konstaterer, at arbejdet med at sikre kontrollen af væsentlige krav for opretholdelse af tilskud er under udarbejdelse. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge og orientere Statsrevisorerne om Miljø- og Fødevareministeriets arbejde med at opdatere administrationsgrundlaget, så det tager højde for kontrol af væsentlige krav for at opretholde tilskud.

Administration af svigsager

45. Statsrevisorerne bemærkede, at Rigsrevisionens gennemgang af tilbud, fakturaer og betalingsdokumentation gav anledning til mistanke om interessekonflikter, stråmandsvirksomhed og svig. Udenrigsministeriet forventede således at politianmelde mindst 10 % af sagerne i Rigsrevisionens stikprøve, og ministeriet ville indberette sagerne med mistanke om svig til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (herafter OLAF). Yderligere bemærkede Statsrevisorerne, at de støttede Rigsrevisionens anbefaling om, at alle tilskudssager bør gennemgås for svig.

46. Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste i ministerdelegationen, at administrationsgrundlaget ville blive udbygget, således at Fiskeristyrelsen fremadrettet i højere grad selv ville blive i stand til at opdage forhold, der bør gennemgås for mistanke om svig.

Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste desuden, at Miljø- og Fødevareministeriet ville undersøge, om der var flere sager med mistanke om svig. Ministeriet ville gennemføre en analyse, der omfattede en screening af alle sager og – som en integreret del – også omfattede undersøgelse for svig og vurdering af tilbagebetalingskrav. Det samlede arbejde ville omfatte en juridisk analyse med henblik på at vurdere, hvilke konkrete tilskudssager der skulle genoptages, en gennemgang af konkrete tilskudssager med henblik på at vurdere konkrete tilbagebetalingskrav og at afdække, om der kunne identificeres mønstre i sager, hvor der var sket en fejl eller svig.

Minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde oplyste videre, at der for at sikre en korrekt forvaltning og et solidt administrationsgrundlag på tværs af de samlede tilskudsordninger under EHFF ville blive gennemført en undersøgelse, der omfattede de 9 tilskudsordninger på fiskeriområdet, som ikke allerede var undersøgt af Rigsrevisionen i regi af beretningen. Undersøgelsen ville blive foretaget med ekspert bistand og indebære en gennemgang af administrationsgrundlag og konkrete sager.

47. Vores gennemgang viser, at Miljø- og Fødevareministeriet, som beskrevet i punkt 36-43, er i gang med at udbygge administrationsgrundlaget for at kunne udføre den nødvendige kontrol for bl.a. svig.

48. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at Fiskeristyrelsen i forlængelse af Rigsrevisionens beretning i oktober 2018 på EHFF-støtteordningen Investering på fiskerfartøjer foretog 5 politianmeldelser, der omfatter 12 forhold, 15 forskellige selskaber, 11 forskellige personer og vedrører et samlet beløb på ca. 6,1 mio. kr. Sagerne er ligeledes indberettet til OLAF. Nordjyllands Politi har endnu ikke truffet afgørelse om, hvorvidt der skal rejses tiltale i sagerne.

49. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at Kammeradvokaten har gennemgået 126 sager på de 9 EHFF-støtteordninger, som ikke var omfattet af beretningen, for at vurdere, om der i sagerne var indikationer på svig. Ministeriet har oplyst, at Kammeradvokatens gennemgang af sager på de 9 tilskudsordninger viser, at der ikke er tale om systematiske eller gennemgående tilfælde af svig på disse ordninger. Fiskeristyrelsen har derfor ikke fundet anledning til at gennemgå yderligere sager på de 8 tilskudsordninger.

Herudover oplyser Miljø- og Fødevareministeriet, at Kammeradvokaten har foretaget en gennemgang af yderligere 100 sager på ordningen Investeringer i fiskefartøjer. Kammeradvokaten har vurderet, at der i 28 sager kan være mistanke om svig, og at yderligere 13 sager skal undersøges nærmere for svig. Ministeriet har i den forbindelse oplyst, at ministeriet er ved at vurdere sagerne nærmere med henblik på at træffe en beslutning om, hvorvidt der skal foretages politianmeldelse i de pågældende sager og ske indberetning til OLAF. På baggrund af Kammeradvokatens undersøgelse af tilskudssager på denne ordning vil ministeriet gennemgå de resterende 80 sager, der endnu ikke er gennemgået, med henblik på at undersøge for svig. Gennemgangen vil tage udgangspunkt i de forhold vedrørende svig, som går igen, og som Kammeradvokatens rapport har identificeret (manglende orientering om overdragelse af fartøj, mistanke om koordinerede tilbud, manglende gennemførelse af det støttede projekt, investeringer flyttet ud af EU).

Miljø- og Fødevarerministeriet har endvidere oplyst, at der på baggrund af det opdaterede administrationsgrundlag for strafpointsystemet skal gennemgås ca. 1.000 overtrædelsessager fra 2016 og frem, som ikke tidligere har modtaget strafpoint, og som nu revurderes ud fra den opdaterede og korrekte anvendelse af strafpointsystemet. Dette skyldes bl.a., at Europa-Kommissionen har krævet, at der ikke må gives uretmæssige tilskud til ansøgere på ordningen Investeringer i fiskefartøjer, som ikke var antagelige.

Endelig har Miljø- og Fødevarerministeriet oplyst, at der i forbindelse med opgørelsen af andelen af uretmæssige tilskud – som til dels skyldes, at ansøgerne er uantagelige som følge af strafpoint, og til dels skyldes svig – fortsat pågår en juridisk afklaring af spørgsmålet om genoptagelse og tilbagebetaling af uretmæssige tilskud i tæt samarbejde med Kammeradvokaten.

50. Rigsrevisionen vil fortsat følge og orientere Statsrevisorerne om Miljø- og Fødevarerministeriets arbejde med at udbygge administrationsgrundlaget, herunder etablere den nødvendige kontrol, og resultatet af ministeriets screening af alle sager med henblik på at undersøge for svig og vurdering af tilbagebetalingskrav.

Lone Strøm