



Rigsrevisionens beretning om
**kvotekonzentrationen
i dansk fiskeri**
afgivet til Statsrevisorerne



revision
revision

revision

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
2. Ministeriets regler for kvotekoncentration	11
2.1. Ministeriets viden om udviklingen i koncentrationen af kvoter	13
2.2. Ministeriets ændring af regler for kvotekoncentrationen	17
3. Ministeriets forvaltning af kvoteejerskab	30
3.1. Ministeriets registrering af og administrative kontrol med, at den enkelte fisker ikke ejer flere kvoter end tilladt	31
3.2. Ministeriets opfølgning på, om reglerne bliver overholdt	42
 Bilag 1. Metodisk tilgang	 52
Bilag 2. Ordliste	54

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 § 24. Miljø- og Fødevareministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Mariann Fischer Boel: november 2001 - august 2004
Hans Christian Schmidt: august 2004 - september 2007
Eva Kjer Hansen: september 2007 - februar 2010
Henrik Høegh: februar 2010 - oktober 2011
Mette Gjerskov: oktober 2011 - august 2013
Karen Hækkerup: august 2013 - december 2013
Dan Jørgensen: december 2013 - juni 2015
Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016
Esben Lunde Larsen: februar 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Miljø- og Fødevareministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri. Folketinget vedtog i 2002 en reform af dansk fiskeri, som indførte omsættelige kvoter. Det betyder, at fiskerne siden 2002 har kunnet købe og sælge kvoter, altså rettigheder til at fiske en bestemt mængde fisk. Omsættelige kvoter erstattede rationsfiskeri, hvor alle fartøjer havde lige adgang til at fiske en bestemt mængde fisk, fx pr. uge/måned. Rationsfiskeriet gjorde det svært for fiskerne at planlægge og tjene penge nok til også at kunne udskifte en efterhånden aldrende fiskeflåde.

2. Formålet med reformen var at sikre fiskeriet bedre indtjeningsmuligheder, at give større fleksibilitet for den enkelte fisker og at modernisere fiskeflåden, så den passede til fangstmulighederne. Indførelsen af de omsættelige kvoter måtte dog ikke føre til, at kvoterne endte på for få hænder og på den måde blev koncentreret hos for få fiskere.

Det er Miljø- og Fødevareministeriets opgave at implementere reformen og understøtte reformens målsætninger. Det var Folketingets forventning, at indførelsen af kvoter i sig selv ville forbedre fiskernes økonomi, men at der samtidig var risiko for, at kvoterne ville blive koncentreret på for få hænder. Derfor forudsætter målsætningen om at forbedre fiskernes økonomi, uden at kvoter koncentrerer hos for få fiskere, at ministeriet følger udviklingen og griber ind ved at fastsætte regler, hvis koncentrationen af kvoter bliver for stor. Folketinget gav ikke præcise anvisninger for, hvornår kvoterne var koncentreret på for få hænder. I lovbemærkningerne blev det forudsat, at ministeriet skulle opbygge et kvoteregister, der kunne sikre gennemsigtighed af kvoteejerskab og udgøre en basis for kontrollen af, at reglerne overholdes.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevareministeriet har understøttet Folketingets intention om, at kvoter ikke må koncentrerer på for få hænder. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Miljø- og Fødevareministeriet fastsat regler, der understøtter, at kvoterne ikke koncentrerer på for få hænder?
- Har Miljø- og Fødevareministeriet etableret et system, der sikrer en tilfredsstillende forvaltning af kvoteejerskab?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i maj 2016.

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder, at Miljø- og Fødevareministeriets forvaltning af kvoteejerskab har været meget kritisabel og ikke har understøttet Folketingets intention om, at kvoterne ikke måtte koncentreres på for få hænder. Rigsrevisionens vurdering af Miljø- og Fødevareministeriets indsats er baseret på følgende 2 forhold:

For det første har ministeriet ikke fastsat regler, der understøtter, at kvoterne ikke koncentrerer på for få hænder. Ministeriet har dels ikke fastsat konkrete mål for, hvad der skulle til, før kvoterne var koncentreret på for få hænder, dels har reglerne i perioder reelt ikke kunnet fungere som et loft over koncentrationen af kvoter. Samtidig har ministeriet ikke fulgt systematisk op på udviklingen i den samlede kvotekonzentration over tid og har anvendt ufuldstændige data.

Rigsrevisionens sammenstillinger af ministeriets data viser, at de 16 største IOK-fiskeres ejerandel af den samlede IOK-kvote er steget fra 53 % i 2012 til 66 % i 2017 med den usikkerhed, der er i ministeriets tal. Sammenstillingerne viser også, at de 10 største FKA-kvoteejere inden for de enkelte FKA-fiskerier i gennemsnit ejede 40 % af det pågældende FKA-fiskeri i 2011. I dag er andelen steget til 47 % af kvoterne. Stigningerne er sket, på trods af at der i 2012 efter politisk ønske blev fastsat regler, der skulle begrænse yderligere kvotekonzentration.

Ministeriet har flere gange efter politisk ønske ændret reglerne for kvotekonzentration ved at fastsætte lofter for, hvor mange kvoter den enkelte fisker måtte eje. Mens ministeriet siden 2006 har holdt lofterne for ejerskab af IOK-kvoter konstant på 10 %, så har ministeriet i 2009 og 2014 ændret beregningsgrundlaget for fiskernes kvotekonzentration, så fiskerne fik adgang til at købe flere kvoter uden at overskride lofterne.

Ændringen af beregningsgrundlaget i 2014 til at opgøre kvotekonzentrationen på baggrund af den danske slutkvote frem for initialkvoten betød i princippet, at fiskernes kvotekonzentration på papiret blev lavere, hvis slutkvoterne generelt var større end initialkvoterne. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke i forbindelse med undersøgelsen har tilvejebragt et grundlag for at opgøre, hvor store konsekvenser ændringen havde for opgørelsen af kvotekonzentrationen. En anden konsekvens af ændringen af beregningsgrundlaget i 2014 var, at det blev muligt for fiskere i løbet af året at bytte sig til en lavere kvotekonzentration. Dette skyldes, at en fisker kan bytte nogle af de kvoter, der tæller med i beregningen af kvotekonzentrationen, til internationale kvoter, der ikke tæller med.

Ændringen i 2009, hvor en række IOK-kvoter blev slået sammen til en samlet kvote, medførte også, at den enkelte fiskers andel af den samlede IOK-kvote kan ændre sig, uden at fiskeren gør noget aktivt for det. Dette skyldes, at beregningen af kvotekonzentrationen i stigende grad blev afhængig af udsving i kvoternes størrelse og dermed ikke alene af de kvoteandele, som fiskeren ejer.

IOK-KVOTER

IOK-kvoter (Individuelt Overdragelige Kvoteandele) omfatter sild, makrel og industrifisk.

FKA-KVOTER

FKA-kvoter (FartøjsKvoteAndele) omfatter konsumarter, fx torsk, jomfruhummer og rødspætte.

SLUTKVOTEN

Slutkvoten er den kvote, som Danmark har til rådighed efter kvotejusteringer (bl.a. på baggrund af biologisk rådgivning) og internationale kvotebytter.

INITIALKVOTEN

Initialkvoten er den kvote, som Danmark får tildelt af EU ved årets start.

Rigsrevisionen vurderer, at ændringerne samlet set har medført, at ministeriets nuværende regler for koncentration af IOK-kvoter i praksis er sværere at administrere og gøre lofterne for, hvor mange kvoter en fisker må eje til flydende størrelser frem for faste lofter.

For det andet har Miljø- og Fødevareministeriet ikke etableret et system, der sikrer en forvaltning, hvor ministeriet kan opgøre den enkelte fiskers ejerskab af kvoteandele korrekt. Ministeriet har ikke haft de mest grundlæggende administrative forudsætninger for at kunne registrere kvotehandler og dermed kvoteejerskab korrekt. Helt almindelige administrative procedurer, såsom præcise regler for anmeldelser af handler med fartøjer og kvoter, instrukser til sagsbehandlere og kvalitetssikringsprocedurer af den tilsendte grunddokumentation, har frem til i dag været ikke-eksisterende. Konsekvensen er, at der har været et helt utilstrækkeligt grundlag for at opgøre kvoteejerskab og kvotekoncentration.

Rigsrevisionen har påvist, at ministeriets utilstrækkelige forvaltning af kvoteejerskab konkret har medført, at fiskere i flere tilfælde har overskredet kvotelofter. Herudover har ministeriet ikke standset konkrete kvotehandler, der har medført, at den køvende fisker kom til at overskride kvoteloftet. Ministeriet har endvidere i 2 tilfælde givet dispensation til fiskere, som ministeriets registreringer fejlagtigt viste havde overskredet kvoteloftet. Rigsrevisionen kan samlet konkludere, at ministeriets nuværende registreringer om ejerskab af kvoter ikke er tilstrækkeligt korrekte til at kunne anvendes. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriets indsats for at undersøge, om reglerne blev overholdt, har været mangelfuld, og at ministeriet på den baggrund har videregivet forkerte oplysninger til Folketinget.

Samlet set vurderer Rigsrevisionen, at ministeriet i en årrække har anvendt ufuldstændige data, skiftende beregningsgrundlag og forkerte registreringer af kvotehandler og kvoteejerskab ved opgørelsen af koncentrationen for IOK-kvoterne. Samtidig er det blevet muligt at bytte kvoter væk, der burde have talt med ved opgørelsen af kvotekoncentrationen, via internationale kvotebytter. Dette har medført, at hverken ministeriet eller offentligheden har fået et retvisende billede af kvotekoncentrationen.

Ministeriet har på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse oplyst, at ministeriet vil gennemføre en bagudrettet analyse ved en ekstern part, bl.a. for nærmere at kunne bestemme det samlede omfang af de problemer, som Rigsrevisionen har identificeret. Analysen vil se på, om den nuværende reguleringsmodel på området er den mest hensigtsmæssige, herunder om det nuværende meget høje omfang af kvotehandler er ønskeligt. Analysen vil også se på det hensigtsmæssige i at have ét samlet kvoteloft for IOK-arter kontra individuelle kvotelofte for de enkelte IOK-arter, på reglerne for bestemmende indflydelse og reelt ejerskab, ligesom Rigsrevisionens påpegede problemstilling om at anvende initial eller slutkvoter ved kvotekoncentrationsberegning skal analyseres.

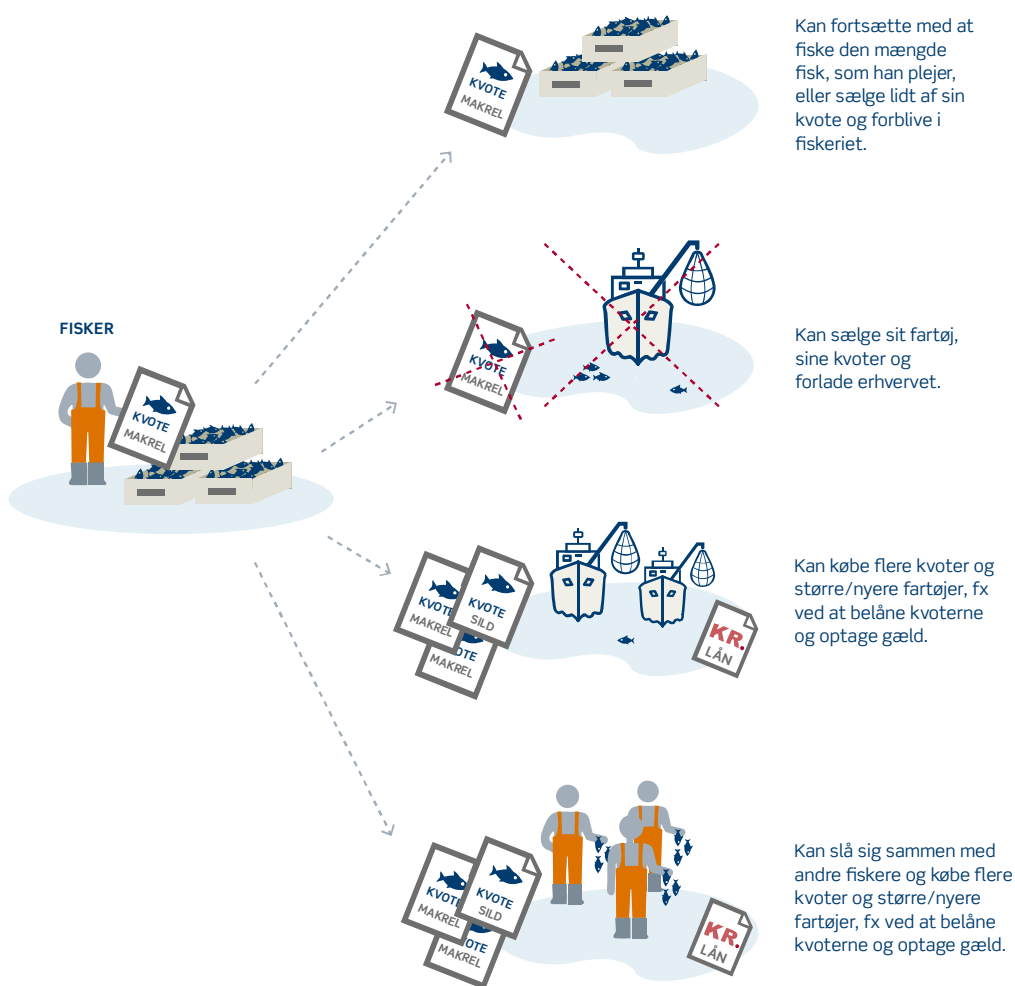
Ministeriet har anmodet politiet om at indlede en politimæssig efterforskning i de sager, hvor Rigsrevisionen har påpeget, at der kan være mistanke om strafbare forhold.

1.2. BAGGRUND

4. I 2002 vedtog Folketinget fiskeriloven – med virkning fra 2003 – som var en omfattende reform af den danske fiskeriforvaltning, der indførte omsættelige kvoter i dele af dansk fiskeri, dvs. for bestemte arter. I 2006 blev der indført kvoter i hele fiskeriet med virkning fra 2007. De danske fiskere, der på daværende tidspunkt var aktive i fiskeriet, fik tildelt omsættelige fiskekvoter. Dvs. at de fik retten til en bestemt mængde af Danmarks fiskekvote i et bestemt fangstområde, og de kunne herefter købe, sælge og leje deres kvoter til hinanden. De kunne også låne penge på baggrund af deres kvoter. Reformen indebar dermed en markedsliggørelse af den danske fiskeresurse. Fiskerens muligheder efter reformen er vist i figur 1.

FIGUR 1

FISKERENS MULIGHEDER EFTER REFORMEN



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Miljø- og Fødevareministeriet.

Det fremgår af figur 1, at fiskeren – efter fiskerireformens indførelse af omsættelige kvoter i dansk fiskeri – havde følgende 4 valgmuligheder: 1) fortsætte med at fiske den mængde fisk, som han plejer eller sælge nogle af kvoterne fra, 2) sælge sit fartøj, sine kvoter og forlade erhvervet, 3) købe flere kvoter og større/nyere skibe, fx ved at optage gæld i banken, og 4) slå sig sammen med andre fiskere om at købe kvoter op og låne penge i banken.

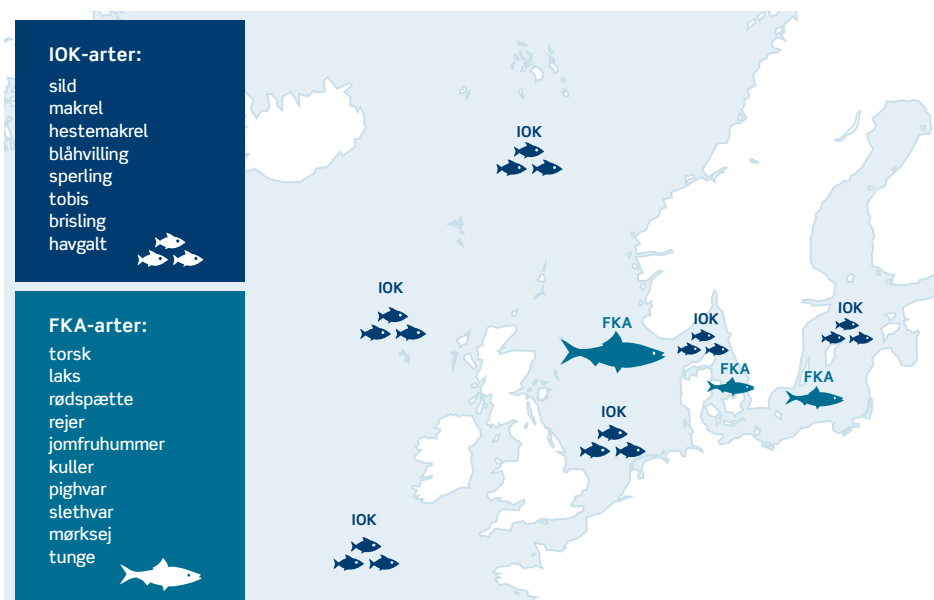
Før reformen var det meste af dansk fiskeri rationsfiskeri. Dvs. alle fartøjer havde lige adgang til at fiske en bestemt ration, fx pr. uge eller måned, typisk afhængigt af fartøjets længde. I princippet kunne alle registrerede fartøjer deltage. Det var ikke muligt for fartøjsejerne at lægge deres rettigheder sammen med andre fartøjers, og det enkelte fartøj kunne fx ikke lægge sin månedsration fra én måned oven i rationen for en senere måned og fiske den samlet. Dansk fiskeri var præget af, at der var mange fiskere i forhold til mængden af fisk og derfor også mange små fartøjer i forhold til fiskerimulighederne. Dette gjorde det svært for fiskerne at tjene penge på fiskeriet.

Fiskerireformen havde til hensigt at løse fiskeriets strukturelle og økonomiske problemer med en for stor og for gammel fiskeflåde med en dårlig indtjening. Antagelsen bag reformen var, at ved at markedsliggøre fiskerirettighederne ville markedskræfterne sikre en løbende tilpasning, som ville samle fangstmulighederne hos de fiskere, der med moderne fartøjer bedst kunne levere den højeste kvalitet af fisk. Det forhold, at det blev muligt for fiskere at købe sig til fiskerirettigheder, ville give fiskerne en sikkerhed og belåningsmulighed, som de kunne bruge til at investere i nye fartøjer.

Målsætningerne med reformen var at sikre fiskerne en bedre økonomi og at modernisere fiskeflåden, så den passede til fangstmulighederne. Samtidig var det dog også målsætningen, at markedsliggørelsen af fiskeriet ikke måtte føre til, at kvoterne blev koncentreret på for få hænder. Desuden var Folketinget bekymret for, at den flådetilpasning, som reformen lagde op til, ville give et for stort pres på de mindre erhvervsfiskere, der fiskede mere kystnært. For at imødegå dette blev kystfiskerordningen vedtaget i 2005. Kystfiskerordningen gav ekstra promilleandele til deltagerne i ordningen – altså mindre fartøjer – så de kunne fiske flere fisk end ellers.

5. Der er indført kvoter for flere forskellige fiskearter. Der er 2 typer af kvoter – IOK-kvoter og FKA-kvoter. IOK-kvoter omfatter bl.a. sild, makrel og industrifisk. FKA-kvoter omfatter kun konsumarter, fx torsk, jomfruhummer og rødspætte. Figur 2 viser, hvor der fiskes IOK- og FKA-arter.

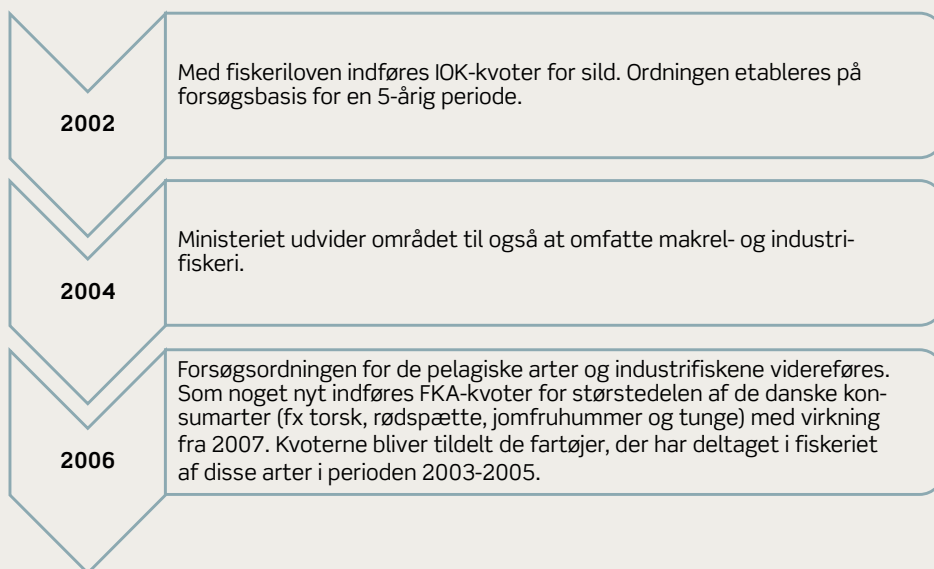
FIGUR 2

ILLUSTRATION AF, HVOR IOK- OG FKA-ARTER FISKES

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Miljø- og Fødevareministeriet.

6. Indførelsen af omsættelige kvoter i dansk fiskeri skete gradvist. Figur 3 viser reformens 3 vigtigste ændringer.

FIGUR 3

REFORMEN AF KVOTESYSTEMET I DANMARK I PERIODEN 2002-2006

Kilde: Rigsrevisionen.

Som det fremgår af figur 3, blev IOK-kvoter for sild indført med fiskeriloven fra 2002. Allerede i 2004 udvidede ministeriet ordningen til også at omfatte makrel- og industrifiskeri. Dermed blev størstedelen af de pelagiske arter (stimefisk i frie vandmasser, fx sild, makrel, tobis og sperling) kvotebelagt.

I 2006 blev der indført omsættelige kvoter for konsumfisk, fx torsk, rødspætte og jomfruhummer (FKA-kvoter), med virkning fra 2007. Kvoterne blev tildelt de fartøjer, der havde deltaget i fiskeriet af disse arter i perioden 2003-2005. Fiskerne i konsumfiskeriet fik herefter også mulighed for at sælge og købe kvoter af hinanden. Det var derudover en central del af lovændringen, at fartøjerne i konsumfiskeriet skulle have mulighed for at fiske i puljer. Dvs. at de i løbet af året kunne leje deres kvoter ud til andre fartøjer i puljen efter fælles aftale. Hensigten med at tillade puljefiskeri var at give den enkelte fisker en større fleksibilitet, dvs. bedre mulighed for at drive et fiskeri, der passede til fiskerens fartøj og fangstmetode, så kvoteudnyttelsen kunne blive højere.

Fiskerierhvervet landede i 2016 fisk fra danske fartøjer til en værdi af over 3,7 mia. kr.

Effekterne af fiskerireformen

7. Da fiskerireformen blev vedtaget, indgik det i de bagvedliggende politiske aftaler, at Miljø- og Fødevareministeriet skulle gennemføre en række evalueringer af reformen. Ministeriets seneste evaluering fra 2012 konkluderede, at målet om at forbedre fiskernes samlede indtjening var nået, idet fiskerne samlet set tjente langt bedre på fiskeriet end i 2001.

8. Evalueringerne viste også, at indtjeningen har varieret mellem de forskellige fartøjsgrupper. Generelt har udviklingen fulgt devisen: jo større fartøjer, jo bedre økonomi. De største fartøjer på over 40 meter havde allerede fra reformens start en tilfredsstillende økonomi, som gradvist er blevet forbedret. Nøgletallene for disse fartøjers økonomi viser en særdeles tilfredsstillende udvikling. Derimod har små fartøjer under 15 meter haft en utilfredsstillende økonomi i hele perioden 2003-2012.

Også målet om at modernisere og begrænse fiskeflåden er nået. Siden indførelsen af IOK-kvoter i 2002 er antallet af store fartøjer over 40 meter faldet med 25 %, mens $\frac{2}{3}$ af de mellemstore fartøjer er udgået af flåden. Samlet set er antallet af kommercielt aktive fiskefartøjer faldet fra 1.509 i 2001 til 544 i 2015, dvs. at der i 2015 er ca. $\frac{1}{3}$ af det oprindelige antal fartøjer tilbage. Antallet af små fartøjer, som typisk fisker FKA-arter i kystnære farvande, har været faldende siden 2001 og er ca. blevet halveret siden 2005.

9. Folketinget vedtog i 2005 kystfiskerordningen, som skulle sikre, at mindre erhvervsfiskere stadig var en del af den danske fiskeflåde. I 2016 viste en opgørelse, at antallet af mindre fartøjer i perioden 2007-2016 var faldet fra 759 til 686, hvilket svarer til et fald på 9,6 %. Andelen af FKA-fartøjer tilmeldt kystfiskerordningen faldt i samme periode fra 376 til 216 fartøjer, hvilket svarer til et fald på 43 %. Der var også sket et fald i antallet af aktive havne i perioden 2007-2015. 26 af de havne, der var aktive i 2007, er det ikke længere.

10. Ministeriet har kun i begrænset omfang opgjort udviklingen i den samlede koncentration af kvoter. De 5 aftalebestemte evalueringer, som ministeriet har fået udarbejdet frem til 2012, indeholdt en begrænset analyse af udviklingen i koncentrationen af kvoter. Evalueringerne viser, at IOK-kvoterne frem til 2012 er blevet koncentreret på stadig færre hænder, mens der ikke på baggrund af de offentliggjorte opgørelser kan konkluderes noget samlet billede af udviklingen i FKA-kvoterne i perioden 2007-2012. Ministeriet har ikke siden foretaget en samlet evaluering af udviklingen.

Rolle- og ansvarsfordelingen

11. Miljø- og Fødevareministeriet forvalter rammerne for fiskerierhvervet og fører Folketingets beslutninger ud i livet. Ministeriet har det overordnede ressortansvar for at udstede og godkende regler for erhvervsfiskeriet. Folketinget pålagde i fiskeriloven ministeren at udarbejde det detaljerede regelsæt for omsættelige kvoter i bekendtgørelsesform og oprette et register over og føre administrativ kontrol med køb og salg af kvoter. Det var forudsat i lovbemærkningerne, at ministeriet skulle udstede reglerne efter at have hørt erhvervet.

ERHVERVSFISKERI- UDVALGET

Erhvervsfiskeriudvalget består af 3 medlemmer fra ministeriet og 12 medlemmer fra erhvervet.

Ministeriet har uddelegeret arbejdet med at udstede og godkende regler i bekendtgørelser for erhvervsfiskeriet til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (tidligere NaturErhvervstyrelsen). Der er nedsat et rådgivende udvalg – Erhvervsfiskeriudvalget – med repræsentanter fra ministeriet og erhvervet, som skal rådgive ministeriet om udarbejdelsen af bekendtgørelser.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

12. I denne beretning undersøger vi, om Miljø- og Fødevareministeriet har understøttet reformens målsætning om, at kvoter ikke må koncentrereres på for få hænder. Da det allerede er konstateret, at fiskernes indtjening og flådens sammensætning har udviklet sig positivt, ser vi i denne undersøgelse alene på, om ministeriet samtidig har understøttet målet om, at kvoterne ikke måtte koncentrereres på for få hænder. For at ministeriet kan understøtte, at denne målsætning nås, skal ministeriet for det første fastsætte regler på området, som varetager dette hensyn. Dernæst skal ministeriet have en forvaltning, der gør det muligt for ministeriet at administrere reglerne og kontrollere, om de bliver overholdt.

Vi undersøger derfor, hvordan Miljø- og Fødevareministeriet har understøttet Folketingets intention om, at kvoter ikke må koncentrereres på for få hænder ved at undersøge følgende 2 kriterier:

- Miljø- og Fødevareministeriet har fastsat regler, der understøtter, at kvoterne ikke koncentrereres på for få hænder.
- Miljø- og Fødevareministeriet har etableret et system, der sikrer en tilfredsstillende forvaltning af kvoteejerskab.

13. I kapitel 2 undersøger vi, om ministeriet har fastsat regler for fiskeriet, der understøtter, at kvoterne ikke bliver koncentreret på få hænder. For at ministeriet kan understøtte, at kvoterne ikke er blevet koncentreret på få hænder, er det nødvendigt, at ministeriet har haft viden om udviklingen i koncentrationen af kvoter. Dernæst kræver det, at ministeriet justerer sine regler for koncentration af kvoter, når ministeriet vurderer, at der er behov herfor. Det fremgik af det lovforberedende arbejde i 2002, at det var hensigten at undgå, at ganske få personer eller selskaber kom til at råde over store dele af den danske kvote, men det fremgik ikke, hvad en for stor koncentration af kvoter er.

14. I kapitel 3 undersøger vi for det første, om ministeriet har etableret en forvaltning, der sikrer en korrekt registrering og administrativ kontrol af kvoteejerskab. For det andet undersøger vi, om ministeriet har haft en skærpet bevågenhed på, om reglerne bliver fulgt, i takt med at risikobilledet for overtrædelser ændres som følge af regelændringer på området. Herunder undersøger vi, om ministeriet aktivt har fulgt op på de konkrete advarsler, ministeriet har modtaget om omgåelse af kvotekoncentrationsreglerne.

Metode

15. Undersøgelsen er baseret på møder og gennemgang af det skriftlige materiale, vi har modtaget fra ministeriet. Derudover er undersøgelsen baseret på en sagsgennemgang af en række kvoteejeres kvotehandler i perioden 2012-2016. Kvoteejerne blev udvalgt til sagsgennemgangen på baggrund af en vurdering af risiko og væsentlighed i forhold til reglerne for kvotekoncentration. Derudover har vi haft en løbende korrespondance med ministeriet i forhold til at afklare faktuelle spørgsmål. Vi har også i løbet af undersøgelsen talt med forskellige interessenter fra erhvervet.

Ovennævnte sagsgennemgang er baseret på en gennemgang af ministeriets registreringer af fartøjshandler, der efterfølgende er blevet sammenholdt med registreringer i Søfartsstyrelsens Skibsregister. Vi har også sammenholdt ministeriets registreringer af ejerskab af fiskeriselskaber med CVR. Endelig har vi sammenholdt ministeriets registreringer af kvotehandler mellem forskellige fiskeriselskabers fartøjer for at kontrollere, om handlerne er registreret korrekt på både køberens og sælgerens fartøj.

16. På grund af fejlregistreringer i ministeriets registre kan vi ikke vide, om vi har fået det fulde billede af de kvotehandler, som vi har gennemgået for perioden. Vi kan heller ikke garantere, at der ikke er flere fejlregistreringer i materialet end dem, vi har konstateret.

17. Vi har i undersøgelsesperioden ikke fået udleveret alt det materiale, som vi har efterspurgt. Ministeriet har oplyst, at dokumenterne er bortkommet. Derudover har ministeriet været meget lang tid om at udlevere centrale dokumenter og kvoteopgørelser. I den forbindelse skal Rigsrevisionen minde om, at ministeriet af egen drift skal udlevere alt det materiale, der er relevant for undersøgelsen.

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

Afgrænsning

19. Undersøgelsen dækker perioden 2003-2017. I kapitel 2 fokuserer vi på hele perioden, og i kapitel 3 fokuserer vi på perioden fra 2012 frem til 2016.

20. Undersøgelsen omfatter ikke fiskernes indtjening og fiskeflådens sammensætning, selv om det var en målsætning for reformen. Det skyldes, at ministeriet allerede med evalueringen i 2012 konstaterede, at begge dele er lykkedes.

Undersøgelsen omfatter heller ikke en gennemgang af de internationale kvotebytter i perioden, ligesom vi ikke har undersøgt puljernes administration af lejemarkedet for fiskekvoter.

21. I bilag 1 uddybes undersøgelsens metode. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Ministeriets regler for kvotekonzentration

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har fastsat regler for koncentrationen af kvoter, der understøtter Folketingets intention om, at kvoterne ikke skulle koncentreres på for få hænder.

Det skyldes for det første, at ministeriet ikke har fastsat konkrete mål for, hvad der skulle til, før kvoterne var koncentreret på for få hænder. Ministeriet har i stedet løbende med sine kvotelofter fastsat, hvad den maksimale koncentration af kvoter i princippet kunne tillades at være – for IOK-kvoterne har det været tilladt, at 1-10 personer kunne eje alle danske andele, mens FKA-kvoterne kunne være fordelt på 1-20 personer. Dette betyder, at der i flere perioder reelt ikke har været regler, der i praksis kunne fungere som et loft over koncentrationen af kvoter. Ministeriet oplyser at have udarbejdet lofterne under hensyn til, at der skulle foregå en strukturudvikling i erhvervet, uden at kvoterne blev koncentreret på for få hænder.

For det andet skyldes det, at ministeriet ikke systematisk har opgjort og fulgt med i udviklingen af den samlede kvotekonzentration over tid. Ministeriet har i en årrække anvendt inkonsistente data og et skiftende beregningsgrundlag. Yderligere har ministeriet ikke haft fuld indsigt i, hvem der ejede en del af kvoterne. Det skyldes, at ejerskabet af den sidste tredjedel af et fiskeriselskab ikke skal oplyses til ministeriet. Dette har samlet set betydet, at ministeriet har givet offentligheden et ufuldstændigt og uigennemsigtigt billede af udviklingen, samt at ministeriet ikke har haft et tilfredsstillende grundlag for som forvaltningsmyndighed at justere reglerne, hvis udviklingen tilsiger det.

Rigsrevisionens sammenstilling af ministeriets tal viser, at de 16 største IOK-fiskeres ejerandel af den samlede IOK-kvote steg markant – fra ca. halvdelen af kvoterne i 2012 til $\frac{1}{3}$ af kvoterne i 2017. De 16 største IOK-kvoteejere var i 2017 samlet i 10 selskaber. Opgørelsen af kvotekonzentration i IOK-fiskeriet kan dog ikke direkte sammenlignes over tid, fordi ministeriet ændrede beregningsgrundlaget for kvotekonzentrationen i 2014. Sammenstillingen viser også, at de 10 største FKA-kvoteejere inden for de enkelte FKA-fiskerier i gennemsnit ejede 40 % af det pågældende FKA-fiskeri i 2011. I dag er andelen steget til 47 % af kvoterne.

INITIALKVOTEN

Initialkvoten er den kvote, som Danmark får tildelt af EU ved årets start.

SLUTKVOTEN

Slutkvoten er den kvote, som Danmark har til rådighed efter kvotejusteringer (bl.a. på baggrund af biologisk rådgivning) og internationale kvotebytter.

INTERNATIONALE KVOTEBYTTER

Kvotebytter mellem lande kan aftales direkte mellem danske fiskere og fiskere i andre medlemslande. De kan også aftales mellem 2 medlemslandes myndigheder eller fiskeriorganisationer.

Ministeriet har besluttet, at kvotebytter, der medfører, at enkelte eller flere fartøjer får forøget deres mængder af visse arter, ikke indgår i beregningen af kvotekonzentrationen.

For det tredje har ministeriet ikke kun ændret reglerne for kvotekonzentrationen, men også beregningsgrundlaget for, hvordan den skal opgøres. Samlet set har ministeriet flere gange ændret reglerne for kvotekonzentration efter politisk ønske om at begrænse yderligere kvotekonzentration, herunder indført kvotelofter på personniveau. Ministeriet har siden 2006 holdt lofterne for ejerskab af de fleste af IOK-kvoterne konstant på 10 %, men ministeriet ændrede i 2009 og 2014 måden at opgøre fiskernes kvotekonzentration på, så fiskerne fik adgang til at købe flere kvoter uden at overskride lofterne.

Da ministeriet ændrede beregningsgrundlaget for opgørelse af kvotekonzentration til at være baseret på den danske slutkvote frem for initialkvoten, betød det principielt, at fiskernes opgjorte koncentration på papiret fremstod lavere end før, under forudsætning af at slutkvoterne generelt er større end initialkvoterne. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at ministeriet ikke kan dokumentere ministeriets overvejelser i 2014 om, hvilke konsekvenser ændringen af beregningsgrundlaget havde for opgørelsen af kvotekonzentrationen. Ministeriet har heller ikke i forbindelse med undersøgelsen været i stand til at udlevere beregninger eller tal til Rigsrevisionen, der har gjort det muligt at beregne konsekvensen af ændringen. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at ministeriet ikke har opgjort kvotekonzentration før 2014 på en konsistent måde og dermed ikke i overensstemmelse med ministeriets egen bekendtgørelse. Ministeriet har dog oplyst, at ministeriet i en ekstern analyse vil analysere konsekvenserne af at anvende initial- eller slutkvoter ved beregningen af kvotekonzentrationen.

Derudover betød ændringen i beregningsmetoden, at man nu via internationale kvotebytter kunne bytte fisk, som tæller med i opgørelsen af kvotekonzentrationen, til fisk, som ikke tæller med i opgørelsen af kvotekonzentration. På denne måde kunne fiskerne nu lande på en mindre kvotekonzentration, end de ville have landet på før ændringen. Konsekvensen er derfor, at ministeriets opgørelser efter oktober 2014 viser, at fiskernes kvotekonzentration er lavere, end den reelt er. Og at fiskerne derfor har fået adgang til at eje flere kvoter end før ændringen.

Endelig medførte ændringen i 2009, hvor de fleste IOK-kvoter blev slået sammen, at beregningen af kvotekonzentrationen i stigende grad er blevet afhængig af udviklingen i arterne og kvoternes størrelse og dermed ikke alene af de kvoteandele, som fiskeren ejer. Det betyder fx at kvoteejere, der ét år ejer mere end loftet på 10 % af de samlede kvoter, med det samme antal kvoter det næstfølgende år kan eje en højere eller lavere procentandel – afhængig af udviklingen i de enkelte fiskebestande. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet ved at sammenlægge kvoter i praksis har formuleret regler for koncentrationen af kvoter, som er unødigt svære at administrere, og som gør lofter for, hvor mange kvoter en fisker må eje, til flydende størrelser frem for faste lofter. Rigsrevisionen kan konkludere, at ministeriet ikke har samme problem i FKA-fiskeriet, hvor der er fastsat et loft for hver enkelt kvote.

Ministeriet vil på baggrund af et eksternt analysearbejde og Rigsrevisionens undersøgelse bl.a. analysere, om den nuværende reguleringsmodel er den mest hensigtsmæssige i forhold til de politiske intentioner for udviklingen på området, herunder om det vil være hensigtsmæssigt at genindføre lofter for de enkelte IOK-arter. Samtidig vil ministeriet kigge nærmere på, om der er den fornødne præcision i lovgivningen på området med henblik på at kunne være retningsgivende for reguleringen af området.

På baggrund heraf vil ministeriet foretage de nødvendige ændringer i relevante bekendtgørelser og eventuelt iværksætte ændringer af love for at tage hånd om de problemer, som Rigsrevisionen har påpeget har eksisteret frem til i dag.

22. Dette kapitel handler om, hvorvidt Miljø- og Fødevareministeriet har fastsat regler, der understøtter, at kvoterne ikke koncentrerer på for få hænder. Det kræver, at ministeriet har haft tilstrækkelig viden om udviklingen i koncentrationen af kvoter til at regulere på baggrund af. Det kræver også, at ministeriet har justeret sine regler på området, når det har været nødvendigt, for at understøtte, at reformen ikke medførte en koncentration af kvoterne på for få hænder.

2.1. MINISTERIETS VIDEN OM UDVIKLINGEN I KONCENTRATIONEN AF KVOTER

23. Ministeriet kan understøtte, at kvoterne ikke koncentrerer på for få hænder, ved at ændre reglerne for koncentrationen af kvoter. Det kræver, at ministeriet følger med i udviklingen i koncentrationen af kvoter. Vi har derfor undersøgt, om ministeriet systematisk over tid har fulgt med i udviklingen i koncentrationen af kvoter i perioden 2003-2016, dvs. om ministeriet har sammenlignet opgørelser over koncentrationen af kvoter med tidligere opgørelser.

24. Ministeriet har oplyst, at der er foretaget de nødvendige reguleringsmæssige tiltag, der har skullet til for at undgå uhensigtsmæssig kvotekoncentration. Ministeriet har anset Landbrugs- og Fiskeristyrelsens system som garant for, at reglerne for koncentration af kvoter ikke kunne overskrides. Ministeriet medgiver, at ministeriet ikke systematisk har fulgt udviklingen i koncentrationen af kvoter i perioden 2003-2016.

Udviklingen i koncentrationen af IOK-kvoter

25. Vi har anmodet ministeriet om et dataudtræk, hvor alle fiskeres samlede kvoteandele for 2017 er opgjort, for at undersøge, hvordan alle IOK-kvoter er fordelt, og sammenligne dette med en tilsvarende opgørelse udarbejdet af ministeriet i 2011. Det tilsendte datamateriale kan dog ikke anvendes til at foretage en samlet beregning af kvotekoncentrationen på IOK-kvoterne i 2017. Det skyldes, at der mangler en opgørelse af ejerskabet for 2 makrelkvoter. På den baggrund er det ikke muligt for Rigsrevisionen at udarbejde et samlet overblik over kvotekoncentrationen for IOK-kvoterne.

Ministeriet har enkelte gange de senere år udarbejdet opgørelser over koncentrationen af enkeltkvoter som svar på Folketingets spørgsmål. Disse opgørelser er lavet for hver enkelt kvote for sig og er ikke blevet sammenlignet med tidligere tal for koncentrationen. Opgørelserne kan derfor alene give et øjebliksbillede af, hvordan de økonomisk mest betydelige kvoter er fordelt, og giver ikke et gennemslagsligt og samlet billede af udviklingen over tid. Boks 1 viser koncentrationen af nogle forskellige IOK-kvoter i 2016.

BOKS 1

EKSEMPLER PÅ KONCENTRATIONEN AF KVOTER I 2016

Opgørelser over koncentrationen af enkeltkvoter i 2016:

- **Makrelkvoten i Nordsøen/Skagerrak og Kattegat**
De 10 største kvoteejere var samlet i 6 selskaber og ejede 80 % af kvoten.
- **Makrelkvoten i norsk zone**
De 10 største kvoteejere var samlet i 6 selskaber og ejede 80 % af kvoten.
- **Sildekvoten i Nordsøen**
De 10 største kvoteejere var samlet i 6 selskaber og ejede 74 % af kvoten.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Miljø- og Fødevareministeriets opgørelse.

Boks 1 viser ikke på aggregeret niveau, hvordan udviklingen i koncentrationen af den samlede mængde af IOK-kvoter har været over tid. Opgørelser på enkelte IOK-kvoter siger ikke noget om, om de personer, der fx ejer meget store dele af sildekvoten, også er de samme, som ejer meget store dele af makrelkvoten osv. Det er derfor ikke muligt – hverken for ministeriet eller for offentligheden – via opgørelser af de enkelte IOK-kvoter at følge med i, om kvoterne samlet set er blevet koncentreret på færre hænder.

INTERNE OPGØRELSE AF KONCENTRATION AF IOK-KVOTER

Ministeriet har i 2012, 2013 og 2017 opgjort kvotekoncentrationen for de 16 IOK-kvoteejere, der ejede mere end 2 % af IOK-kvoterne.

De 16 fiskere svarer til 14 % af alle IOK-kvoteejere i 2017.

26. Ministeriet har siden 2012 internt opgjort koncentrationen af kvoter flere gange ved at opgøre, hvordan kvoterne var fordelt på fartøjer og kvoteejere, dog uden at gøre det på aggregeret niveau. Vi har haft adgang til 3 af disse interne opgørelser og på den baggrund sammenstillet, at 16 kvoteejere ejede 53,05 % af IOK-kvoterne i april 2012. Ultimo 2013 var situationen den, at 16 kvoteejere ejede 60,28 % af IOK-kvoterne. I marts 2017 ejede 16 kvoteejere 66,58 % af IOK-kvoterne. De 16 største kvoteejere var i marts 2017 samlet i 10 selskaber. På 5 år steg de 16 største IOK-kvoteejeres andel af den samlede IOK-kvote således markant – fra ca. halvdelen af kvoterne til $\frac{2}{3}$ af kvoterne. Tallene kan dog ikke sammenlignes direkte over tid, idet beregningsgrundlaget for opgørelsen af kvotekoncentrationen i 2014 blev ændret.

Udviklingen i koncentrationen af FKA-kvoter

27. Ministeriet har oplyst, at ingen FKA-fiskere i dag ejer mere end 3,5 % af de samlede FKA-kvoter, og at der reelt ikke er noget generelt kvotekoncentrationsproblem for FKA-fiskeriet. Rigsrevisionen finder det også hensigtsmæssigt at opgøre koncentrationen inden for de enkelte FKA-fiskerier. Det skyldes, at FKA-fiskeriet består af 24 enkeltkvoter, der hver især efter politisk ønske er blevet tildelt forskellige lofter. Derudover er der stor forskel på volumen af de enkelte FKA-fiskerier, hvilket fx betyder, at meget store ejerandele af en mindre FKA-kvote som fx kulmule eller dybvandsrejer ikke vægter meget ved opgørelsen af ejerandelen på de samlede FKA-kvoter.

28. Vi har haft adgang til en intern opgørelse af kvotekonzentrationen for alle enkelte FKA-fiskerier i 2011, og har også få dage før afslutningen af undersøgelsen modtaget en lignende intern opgørelse fra 2017. Vi har på den baggrund opgjort, at de 10 største kvoteejere i de enkelte FKA-fiskerier i gennemsnit ejer 47,12 % af det pågældende FKA-fiskeri i 2017. I 2011 ejede de 10 største kvoteejere i gennemsnit 40 % af det pågældende FKA-fiskeri. På 7 år steg de 10 største FKA-kvoteejeres ejerandel af det enkelte FKA-fiskeri således fra 40 % af kvoterne til 47 % af kvoterne i gennemsnit. Kvotekonzentrationen blandt de 10 største ejere er steget i 16 ud af 24 FKA-fiskerier, 4 er uændret og 4 er faldet siden 2011.

Der er dog fortsat stor spredning i koncentrationen af kvoter blandt de enkelte fiskerier, som det fremgår af tabel 1, hvor vi har opgjort de 10 største FKA-kvoteejeres ejerandele for de enkelte FKA-fiskerier i 2017.

TABEL 1

DE 10 STØRSTE KVOTEJERES SAMLEDE ANDEL AF DE ENKELTE FKA-KVOTEARTER PR. JUNI 2017

De 10 største kvoteejeres andel af et FKA-fiskeri angivet i intervaller ¹⁾	Antal FKA-fiskerier	Navn på FKA-fiskerierne
0-20 %	1	Tunge i Skagerrak (18 %)
20-40 %	10	Torsk i Nordsøen (36 %), torsk i Kattegat (31 %), torsk i Skagerrak (29 %), torsk i Østersøen og Bælterne (33 %), rødspætte i Nordsøen (37 %), rødspætte i Skagerrak (39 %), rødspætte i Kattegat (35 %), rødspætte i Østersøen og Bælterne (24 %), jomfruhummer i Skagerrak, Kattegat og Østersøen (21 %) og jomfruhummer i Nordsøen (34 %).
40-60 %	9	Torsk i område 25-32 (55 %), tunge i Nordsøen (47 %), mørksej (45 %), kuller i Nordsøen (51 %), kuller i Skagerrak (43 %), kulmule i Nordsøen EU-farvande (49 %), pighvar og slethvar i Nordsøen EU-farvande (43 %), havtaske i Nordsøen norske farvande (55 %) og laks i Østersøen og Bælterne (50 %).
60-80 %	1	Jomfruhummer i norske farvande (62 %).
80-100 %	3	Dybvandsrejer i Skagerrak og Kattegat (98 %), dybvandsrejer i Nordsøen EU-zone (100 %) og dybvandsrejer i Nordsøen NEZ (95 %).
I alt	24	

¹⁾ Det bemærkes, at det ikke er de samme 10 fiskere, der optræder i tabellen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Miljø- og Fødevareministeriet.

Tabel 1 viser fx, at der i 9 FKA-fiskerier var 10 personer, der ejede mellem 40 % og 60 % af den pågældende kvote. Tabellen viser også, at enkelte FKA-fiskerier i dag er koncentreret på få hænder. Den højeste kvotekonzentration på FKA-området findes i rejefiskeriet, hvor de 10 største kvoteejere tilsammen ejer mellem 95-99 % af alle danske rejer. Det ses ikke i tabellen, men for en enkelt af disse rejefiskerier er hele kvoten ejet af færre end 10 personer (7 personer). Den laveste kvotekonzentration på FKA-området findes på arter som tunge, hvor de 10 største kvoteejere tilsammen ejer 18 %.

Manglende kendskab til ejerskabet af en del af kvoterne

29. Opgørelsen af kvotekonzentrationen på baggrund af ministeriets tal skal tages med det forbehold, at ministeriet igennem mange år ikke har haft mulighed for at opgøre præcist, hvilke personer der ejede dele af de danske fiskekvoter. I 2012 havde ministeriet ikke fuldstændigt kendskab til, hvem der ejede i nærheden af 10 % af den danske fiskekvote. Det skyldtes, at der ifølge fiskeriloven ikke er et krav om, at ejerskabet af den sidste tredjedel af et fiskeriselskab skal oplyses. Ministeriet har overvejet, om der bag disse ukendte ejere kunne gemme sig en personkreds, der allerede var tæt på kvotelofterne og derfor via selskabskonstruktioner, hvor ejerkredsen ikke var kendt af ministeriet, fik adgang til flere kvoter end tilladt. Ministeriet fandt dog i 2012, at det manglende kendskab til ejerskabet af ca. 10 % af kvoterne ikke var et væsentligt problem, og anbefalede derfor ikke en lovændring, men ministeriet påpegede, at ministeriet ville følge udviklingen.

30. Ministeriet har oplyst, at andelen af de kvoter, ministeriet ikke ved, hvem ejer, nu er lavere. I 2016 var der således ca. 1,75 % af de samlede kvoter, ministeriet ikke vidste, hvem ejede. I maj 2016 besluttede ministeriet, at fiskerilovens krav til oplysning af personkredsen bag et erhvervsfiskeriselskab skulle skærpes, så den sidste tredjedel af ejerkredsen også skal oplyses. Ministeriet forventer at ændre loven i løbet af efteråret 2017.

31. Selv om det samlet set nu kun er 1,75 % af kvoterne, som ministeriet ikke ved, hvem ejer, så er dette ikke uvæsentligt, hvis ejeren eller ejerne bag selskabet allerede er tæt på den maksimale andel af IOK-kvoterne. Det betyder, at ministeriet frem til lovændringen ikke kan have et totalt overblik over, hvem der ligger over kvotelofterne.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke systematisk over tid har fulgt med i den samlede udvikling i koncentrationen af kvoter i perioden 2003-2016. Ministeriet har anset kontrollen af kvotehandler som garant for, at kvoteejere ikke kunne overskride reglerne for, hvor mange kvoter vedkommende måtte eje. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet med dette udgangspunkt har gjort det svært for sig selv at vide, om og i givet fald hvornår ministeriet skulle ændre reglerne for at begrænse koncentrationen af kvoter på for få hænder. Ministeriet medgiver, at udviklingen ikke er fulgt systematisk i perioden 2003-2016.

Rigsrevisionen har forsøgt at opgøre den aktuelle fordeling af IOK-kvoter i 2017 på baggrund af en totaloversigt over kvoteejerskaber udarbejdet af ministeriet. Det tilsendte datamateriale kan dog ikke anvendes til at foretage en samlet beregning af kvotekonzentrationen på IOK-kvoterne i 2017. Fx mangler der en opgørelse af ejerskabet for 2 makrelkvoter.

Ministeriet har offentliggjort enkelte opgørelser af kvotekonzentrationen som svar på Folketingets spørgsmål. Disse kan ikke bruges til at få indsigt i udviklingen i koncentrationen af den samlede danske IOK-kvote over tid.

Ministeriet har endvidere flere gange internt opgjort koncentrationen af kvoter ved at opgøre, hvordan kvoterne var fordelt på fartøjer og kvoteejere, dog uden at sammenligne opgørelserne over tid. Undersøgelsen viser, at de 16 største IOK-kvoteejeres andel af den samlede IOK-kvote steg markant – fra ca. halvdelen af kvoterne i 2012 til $\frac{2}{3}$ af kvoterne i 2017.

De 10 største FKA-kvoteejeres gennemsnitlige ejerandel af det enkelte FKA-fiskeri steg fra 40 % af kvoterne i 2011 til 47 % af kvoterne i 2017. Enkelte af FKA-fiskerierne er i dag koncentreret på ca. 10 personer. Hvor ministeriet lægger vægt på, at ingen FKA-fiskere i dag ejer mere end 3,5 % af de samlede FKA-kvoter, så bemærker Rigsrevisionen, at enkelte FKA-kvoter er koncentreret på få hænder.

Opgørelserne over både IOK- og FKA-kvoterne skal dog tages med de forbehold, at ministeriet ikke har haft fuld viden om ejerskabet af en del af kvoterne, ligesom man for IOK-kvoternes vedkommende heller ikke direkte kan sammenligne de opgørelser, som ministeriet har offentliggjort af koncentrationen af IOK-kvoter før og efter 2014, fordi ministeriet i 2014 ændrede beregningsgrundlaget for IOK-kvoterne.

2.2. MINISTERIETS ÆNDRING AF REGLER FOR KVOTEKONCENTRATIONEN

32. Vi vil i det følgende fokusere på, hvordan ministeriet har understøttet reformens målsætning om, at kvoter ikke må koncentreres på for få hænder. For at ministeriet ved, hvornår reglerne skal justeres, er det nødvendigt, at ministeriet har gjort sig klart, hvornår koncentrationen af kvoter er for stor, dvs. har opstillet konkrete mål for koncentrationen af kvoter.

Vi har for det første undersøgt, om ministeriet har opstillet konkrete mål for koncentrationen af kvoter. For det andet har vi undersøgt, hvilke ændringer af reglerne for koncentrationen af kvoter ministeriet har gennemført først for IOK-kvoter og dernæst for FKA-kvoter.

Mål for koncentrationen af kvoter

33. Vi har undersøgt, om ministeriet opstillede mål på baggrund af lovgivningen, herunder om ministeriet overvejede og klargjorde, hvad der skulle til, for at intentionen med målsætningen kunne opfyldes. Dvs. hvornår kvoterne kunne siges at være koncentreret på for få hænder.

34. Ministeriet havde ikke forud for vedtagelsen af omsættelige kvoter i 2002 fået præcise anvisninger af Folketinget på, hvornår kvoterne var koncentreret på for få hænder. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at hensigten var, at der skulle indføres begrænsninger i de kvoteandele, som enkeltinteresser kunne disponere over. Det fremgår også, at *enkeltpersoner og selskaber* ikke måtte have kontrol over for store andele af kvoterne. Hensigten var at undgå, at ganske få skulle komme til at råde over store dele af den danske kvote.

35. Ministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at ministeriet valgte at fortolke bemærkningerne til lovforslaget fra 2002 sådan, at *enkeltpersoners ejerskab* af fartøjer og kvoter skulle begrænses, men ikke selskabers. Reglerne skulle derfor alene begrænse enkeltpersoners ejerskab af kvoter og ikke andre former for råderet over kvoter, fx via selskaber, leje eller bytte. Ministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at det ikke fremgår meget tydeligt af hverken bemærkningerne til lovforslaget eller af Folketingets lovbehandling, at også *selskabers ejerskab* af kvoter skulle begrænses. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet finder, at en begrænsning for selskaber alligevel ikke ville føre til, at fiskeriet reelt ville blive spredt på flere hænder, da man blot kan opdele store selskaber i en række mindre selskaber med samme ejerkreds. I praksis formulerede ministeriet dog regler, der frem til 2012 også begrænsede selskabers ejerskab af kvoter, jf. boks 2.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at den regulering, som ministeriet løbende har justeret, har understøttet målsætningerne om bedre indtjeningsgrundlag, dimensionering af fiskeflåden og kvotekonzentration. Ministeriet har oplyst, at dette ikke er sket ved, at der er opsat operationelle mål, men ved, at udviklingen løbende er blevet overvåget og drøftet med erhvervets repræsentanter i bl.a. Erhvervsfiskeriudvalget.

36. Undersøgelsen viser, at ministeriet i 2012 overvejede, hvad det ville sige, at kvoterne var koncentreret på for få hænder. Ministeriet mente, at reglerne skulle begrænse mulighederne for, at kvoterne blev koncentreret i en sådan grad, at ejerne kunne dominere markeds- og prisforhold for kvoterne. Ministeriet har dog oplyst, at ministeriet ikke foretog beregninger af, hvor mange kvoter der skulle til, for at en ejer blev markedsdominerende. Ministeriet antog, at hvis nye regler indebar en begrænsning af mulighederne for yderligere koncentration, så ville det blive sværere for ejerne at kunne komme til at dominere markedet.

Undersøgelsen viser dermed, at ministeriet har reguleret uden konkrete mål for, hvad der er en hensigtsmæssig kvotekonzentration. Ministeriet har i stedet fastsat regler undervejs på baggrund af politiske ønsker og ministeriets eget initiativ og på baggrund af drøftelser med erhvervet. Ministeriet har fx fundet det nødvendigt, at IOK-kvoterne for at sikre kvoteudnyttelsen, særligt for sild og makrel, skulle kunne koncentreres på ret få hænder. Senest i 2015 oplyste ministeriet Folketinget om, at silde- og makrelfiskeriet for at være rentabelt kræver en vis størrelse fartøj og dermed også relativt store kvoter.

Ministeriets lofter for IOK-kvoter

37. Ministeriet fastsatte i bekendtgørelser i perioden 2003-2016 forskellige lofter for, hvor mange IOK-kvoter en person eller et selskab kunne eje. Lofterne angav dermed ministeriets vurdering af, hvilken koncentration af kvoter, som ministeriet højst ville tillade, og var som sådan en udmøntning af Folketingets intention. Lofterne blev fastlagt i 4 perioder, jf. boks 2.

BOKS 2

IOK-KVOTELOFTER

- I den første periode 2003-2005 var det ifølge ministeriets lofter i princippet muligt for en person eller et selskab at eje 100 % af de danske IOK-kvoter fordelt på 4 fartøjer. Dette skyldes, at bekendtgørelsen fastslog, at fartøjets ejer ikke måtte være ejer eller medejer af mere end 4 fiskefartøjer i de farvande, hvor der blev fanget sild.
- I perioden 2005-2012 kunne den samlede danske IOK-kvote ifølge ministeriets lofter i princippet være ejet af 3 personer eller selskaber. Dette skyldes, at bekendtgørelsen fastslog, at et fartøj højst kunne eje 10 % af de kvotebelagte IOK-arter, og at fartøjets ejer ikke måtte være ejer eller medejer af mere end 4 fiskefartøjer.
- I perioden 2012-2014 kunne et selskab med 10 medejere ifølge ministeriets lofter i princippet eje hele den danske IOK-kvote. Dette skyldes, at begrænsninger på selskabers ejerskab af IOK-kvoter blev afskaffet, idet der ikke længere var begrænsninger på, hvor mange fartøjer en fisker eller et selskab måtte eje. Bekendtgørelsen fastsatte i denne periode lofter for, at ét fartøj maksimalt måtte eje 10 % af IOK-kvoterne, og at personer maksimalt måtte eje 10 % af nogle specifikke IOK-kvoter. 10 fiskere i et enkelt selskab kunne derfor i princippet eje alle IOK-kvoter. Endvidere indførtes et loft, der betød, at en person, der samlet ejede mere end 25 % af kvotelofterne for de enkelte FKA-kvoter, kun måtte eje årsmængder af IOK-kvoter, som svarer til 2 % eller mere af de samlede danske IOK-kvoter. Denne regel omtales som krydsreglen.
- I perioden 2014-2017 blev der fastsat lofter på personniveau, hvilket betød, at en person maksimalt kunne eje 10 % af den samlede danske IOK-kvote. Dette skyldes, at bekendtgørelsen fastsatte et loft for det personlige ejerskab af IOK-kvoten.

KRYDSREGLLEN

Hvis en fisker ejer over 25 % af kvoteloftet for et FKA-fiskeri, så må fiskeren ikke eje mere end 2 % af de samlede danske IOK-kvoter. Hvis en fisker fx ejer 2 % af torskefiskeriet i Kattegat, hvor kvoteloftet er på 5 %, så må fiskeren maksimalt eje 2 % af de samlede danske IOK-kvoter.

Det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at ministeriet over de 4 perioder gradvist har indført stadigt strammere koncentrationslofter for IOK-kvoter. Ministeriet henviser til, at IOK-kvoterne til at begynde med kunne være ejet af én person, senere 3 personer og endeligt af 10 personer eller af et enkelt selskab. Rigsrevisionen er enig i, at der i princippet er tale om stramninger, men påpeger, at eftersom udgangspunktet i 2003 ikke begrænsede ejerskabet, fordi ministeriet ikke fra start i sin regulering havde gjort det klart, hvilket niveau der var acceptabelt, så vil den første ændring herefter principielt være en stramning, uanset om den i tilstrækkelig grad begrænser mulighederne for at koncentrere kvoterne på færre hænder eller ej.

Ministeriets lofter for FKA-kvoter

38. Ministeriet fastsatte i bekendtgørelser i perioden 2007-2016 forskellige lofter for, hvor mange FKA-kvoter en person eller et selskab kunne eje. Lofterne blev fastlagt i 3 faser, jf. boks 3.

BOKS 3

FKA-KVOTELOFTER

- I den første periode 2007-2012 var der ikke fastsat lofter for, hvor meget en person eller et selskab måtte eje af FKA-kvoterne. Dette skyldes, at ministeriets koncentrationsregel i praksis ikke var begrænsende, fordi der i bekendtgørelsen ikke var fastsat lofter for ejerskabet af FKA-kvoter, men alene grænser for, at fiskerne maksimalt kunne overføre kvoter fra 4 andre fartøjer til et enkelt fartøj.
- I perioden 2012-2016 fastlagde ministeriet lofter for, hvor meget en person måtte eje af de fleste af de enkelte FKA-kvoter. I perioden tillod ministeriet, at de fleste af de enkelte FKA-kvoter i princippet kunne være ejet af mellem 10 og 20 personer. Ministeriet indførte endvidere et loft, der betød, at en person, der samlet ejede mere end 2 % af den samlede IOK-kvote, kun måtte eje 25 % af de kvotelofter, der gjaldt for de enkelte FKA-arter. Denne regel er en spejling af krydsreglen i IOK-fiskeriet.
- Fra 2016 fastlagde ministeriet lofter for de resterende enkelte FKA-kvoter. Også her tillod ministeriet, at disse enkelte FKA-kvoter i princippet kunne være ejet af mellem 10 og 20 personer.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at ministeriet også for FKA-kvoterne gradvist har indført stadigt strammere koncentrationslofter. Ministeriet henviser til, at FKA-kvoterne til at begynde med kunne være ejet af én person og senere af mellem 10 og 20 personer eller af et enkelt selskab. Rigsrevisionen er enig i, at der i princippet er tale om stramninger, men påpeger også i dette tilfælde, at udgangspunktet i 2007 ikke begrænsede ejerskabet, og at ministeriet først fra 2012 indførte lofter for ejerskab af FKA-kvoter. Når der de første 5 år ikke var et loft, så vil den første ændring herefter principielt være en stramning.

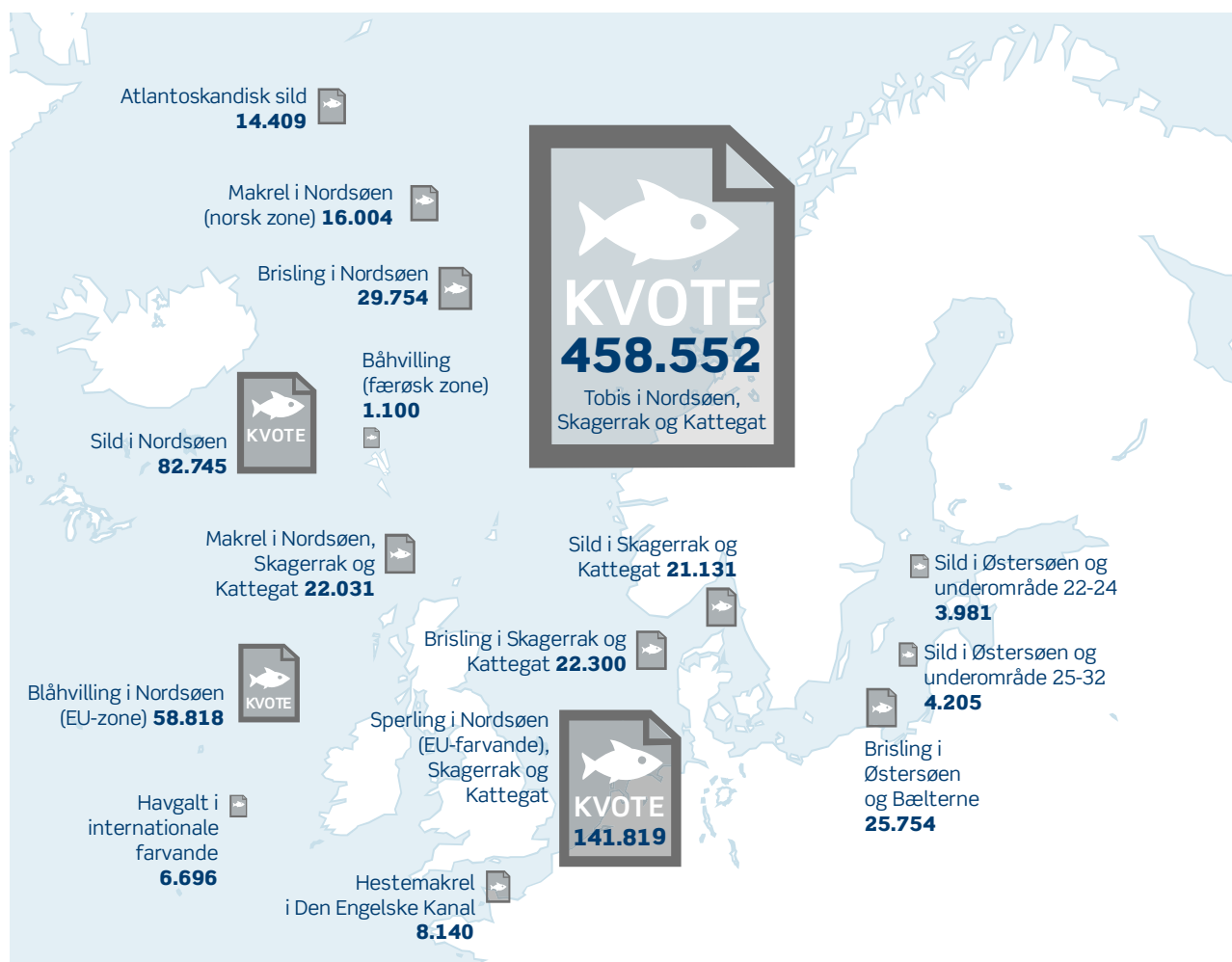
Væsentligste ændringer af reglerne for koncentrationen af IOK-kvoter

39. Ministeriet har ændret bekendtgørelsens lofter for koncentration af IOK-kvoter væsentligt 6 gange fra 2003 til 2017. Halvdelen af de væsentlige ændringer har sat lofter for kvotekoncentrationen for at begrænse mulighederne for, at kvoterne kunne koncentrerer yderligere, og blev indført på baggrund af ønsker fra politisk hold. Den anden halvdel af ændringerne har givet fiskerne mulighed for at købe flere kvoter end tidligere uden at overskride kvotelofter og blev indført efter drøftelser i Erhvervsfiskeriudvalget. Ministeriet har oplyst, at ændringerne er udarbejdet under hensyn til, at der skulle foregå en strukturudvikling i erhvervet, uden at kvoterne blev koncentreret på få hænder.

Ændringerne, som gav adgang til at købe flere kvoter uden at overskride kvotelofterne i 2009 og 2014, omhandler beregningstekniske og reelle sammenlægninger af enkeltkvoter, dvs. enkelte kvoter for forskellige fiskearter og fra forskellige farvande. Enkeltkvoterne er underopdelinger af den samlede kvote, som Danmark årligt får tildelt fra EU. Figur 4 viser opdelingen af hovedkvoten i enkeltkvoter.

FIGUR 4

DEN SAMLEDE IOK-KVOTE OPDELT PÅ ENKELTKVOTER



Kilde: Miljø- og Fødevareministeriets tal for den danske initialkvote i 2017.

40. I det følgende beskriver vi regelændringerne i 3 perioder:

- ændringer i 2006 og 2009
- ændringer i april 2012
- ændringer i januar og oktober 2014.

Begrænsning af koncentration ved hjælp af kvoteloft i 2006 og efterfølgende udvidelse i 2009 af muligheden for at købe flere kvoter uden at overskride det tidligere kvoteloft

41. Ministeriet fastsatte i 2006 lofter for, hvor mange procent af silde- og makrelkvoterne i specifikke farvande et fartøj måtte eje, idet ministeriet forventede, at der var et politisk ønske herom. Ministeriet valgte at sætte lofterne, så en fisker måtte eje 10 % af silde- og makrelkvoten i specifikke farvande.

FKA-LOFTER

I FKA-fiskeriet er der fortsat fastsat et loft for hver enkelt kvote, og derfor er der ikke samme problem. For FKA-kvoter er det derfor alene en persons ejerandel af en FKA-kvote, fx torsk i Kattegat, der afgør, om vedkommende er placeret over koncentrationsloftet for den pågældende art. Til forskel for IOK-kvoterne er FKA-koncentrationslofterne ikke afhængige af udviklingen i de andre FKA-arters naturlige forhold.

42. Fra 2009 besluttede ministeriet på opfordring fra dele af Erhvervsfiskeriudvalget at ændre de lofter, der blev fastsat i 2006. Det fremgår af materiale fra udvalget, at erhvervet siden 2007 havde bedt ministeriet om at hæve 10 %-loftet til 15 %, for hvor mange kvoter der måtte være placeret på hvert fartøj. Andre dele af udvalget var imod. Ministeriet ville ikke hæve procentsatsen, men indvilligede i erhvervets forslag om i stedet at afskaffe lofterne på henholdsvis silde-/makrelkvoterne og industrikvoterne og indførte et samlet loft over, at et fartøjs kvoter højst måtte udgøre 10 % af den samlede IOK-kvote. Den samlede IOK-kvote er mange gange større end silde- og makrelkvoten. Det betød fx, at en fisker fra at måtte eje 10 % af sildeknoten nu i princippet kunne eje 100 % af sildeknoten, da denne kvote kun udgør en mindre del af den samlede IOK-kvote. Det betød, at fiskerne fik adgang til at købe flere kvoter og dermed eje en større del af de tidligere enkeltkvoter uden at overskride de tidligere lofter.

Sammenlægningen af IOK-kvoterne betød, at reglerne for koncentration af kvoter blev svære at administrere og forvalte. Det skyldes, at enkeltkvoternes størrelse svinger fra år til år på grund af biologiske forhold. Størrelsen på den samlede IOK-kvote varierer derfor fra år til år, hvor særligt den største kvote for industrifisk (tobiskvoten) historisk har haft meget store udsving, med betydning for beregningen af koncentrationen af kvoter. Opgørelsen af en fiskers samlede koncentration er derfor efter regelændringen i 2009 i høj grad påvirket af andre forhold, end hvor mange kvoter fiskeren ejer. Derfor svinger den enkelte fiskers beregnede kvotekoncentration også, selv om fiskeren ejer nøjagtigt de samme nominelle kvoteandele. Dette ses i nedenstående hypotetiske eksempel i boks 4.

BOKS 4

EKSEMPEL PÅ NATURLIGE UDSVING I KONCENTRATIONEN FOR IOK-KVOTER

En fisker ejer 0 % af tobiskvoten og 15 % af resten af kvoterne. For nemheds skyld antages det her, at den pågældende fisker samlet ejer 10 % af den samlede IOK-kvote.

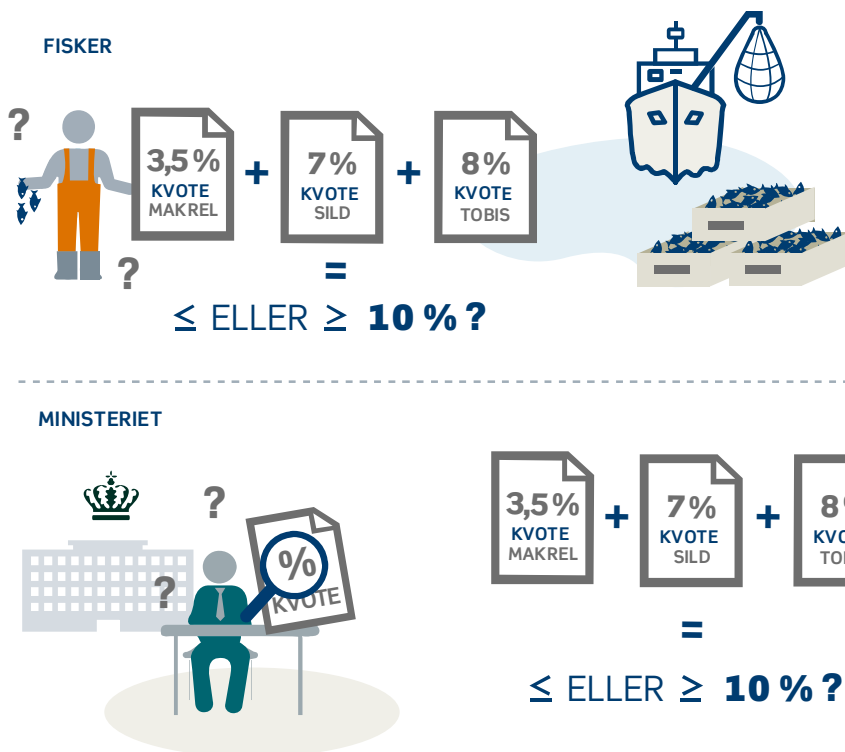
Hvis fx tobiskvoten falder kraftigt, og lad os for eksemplets skyld antage til 0, vil det betyde, at den pågældende fisker pludseligt vil have en ejerandel på 15 % af IOK-kvoterne og dermed overskride koncentrationsloftet på 10 %.

Fiskeren har intet gjort for at komme over loftet for den samlede IOK-kvote. Når de enkelte IOK-arters størrelsesforhold skifter i takt med naturlige variationer, ændres kvotekoncentrationen for fiskerne.

43. Miljø- og Fødevareministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at regelændringerne i 2009 betød, at reglerne for koncentration af kvoter blev sværere at administrere og forvalte. Når en fisker må eje 10 % af hele IOK-kvoten, så bliver det svært for den enkelte fisker og for ministeriet at opgøre, om fiskeren overskrider kvotekonzentrationsloftet på 10 % eller tilhørende krydsgrænser for IOK-kvoter og FKA-kvoter. Dette illustreres i figur 5.

FIGUR 5

UDFORDRINGERNE VED SAMMENLÆGNING AF KVOTER



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Miljø- og Fødevareministeriet.

Ministeriet oplyser dog, at det i praksis kun har haft betydning for en enkelt IOK-fisker, der har dispensation fra 10 %-loftet, og at alle andre IOK-fiskere ligger væsentlig under loftet.

44. Rigsrevisionen finder, at problemerne med at opgøre kvotekonzentrationen for IOK-kvoterne ikke alene har betydning for opgørelsen af en enkelt fiskers kvotekonzentration. Hver gang ministeriet skal afgøre, om en given fisker ligger over eller under krydsreglerne, er det et problem, at det er svært for ministeriet at opgøre kvotekonzentrationen på IOK-området. Det har således også betydning for alle de fiskere, der ejer i nærheden af 2 % af de samlede IOK-kvoter og alle de fiskere, der ejer i nærheden af 25 % af loftet for en FKA-kvoter. I disse tilfælde skal ministeriet kunne opgøre en præcis andel af ejerskabet af IOK-kvoter. I 2017 drejede det sig om mere end 100 fiskere.

Yderligere bemærker Rigsrevisionen, at ministeriet har fastlagt reglerne sådan, at når de disponible danske kvoter svinger i størrelse fra år til år, så må fiskere, der på grund af svingningerne kommer til at overstige IOK-lofterne på 10 % eller 2 % i det pågældende år, ikke tilkøbe yderligere kvoter, mens de gerne må tilkøbe yderligere kvoter, hvis svingningerne i kvotestørrelsen betyder, at de pågældende fiskeres kvotekonzentration falder til under lofterne.

Begrænsning af koncentration ved hjælp af kvoteloft og samtidig afskaffelse af begrænsningerne på selskabers ejerskab af IOK-kvoter i april 2012

45. Ministeriet begrænsede mulighederne for yderligere koncentration af kvoter efter politisk ønske i 2012 ved at ændre reglen om, at ét fartøj højst måtte eje mellem 10 % og 20 % af de farvandsspecifikke IOK-kvoter, så den kom til at gælde på personniveau. Den generelle 10 %-regel for alle IOK-kvoter gjaldt fortsat alene på fartøjsniveau. Ændringen blev gennemført efter ønske fra ministeren og på baggrund af ministeriets evaluering, som ministeriet mente havde vist tæt på optimal flådetilpasning og god økonomi for de største fartøjer. Ministeriet forventede, at de nye regler ville begrænse koncentrationen yderligere.

Samtidig med at ministeriet begrænsede mulighederne for yderligere kvotekonzentration, afskaffede ministeriet begrænsningerne på selskabers ejerskab af IOK-kvoter, idet der nu ikke længere var grænser for, hvor mange fartøjer en fisker eller et selskab måtte eje. Bortfaldet af begrænsningen var en del af den samlede pakke af regelændringer i 2012, hvor de øvrige altså bestod af begrænsninger. Samlet set finder ministeriet, at der var tale om en entydig begrænsning af mulighederne for, at kvoterne kunne koncentreres yderligere. Rigsrevisionen bemærker, at der ikke findes dokumentation for, at ministeriet havde gjort sig overvejelser om konsekvenserne af at afskaffe den regel, der i praksis havde begrænset muligheden for koncentration af kvoter hos selskaber.

Begrænsning af koncentration ved hjælp af kvoteloft og efterfølgende udvidelse af muligheden for at købe flere kvoter uden at overstige det gældende kvoteloft, januar og oktober 2014

46. I 2014 begrænsede ministeriet igen adgangen til at koncentrere kvoter yderligere ved at indføre en regel om, at *enkeltpersoner* nu kun måtte eje 10 % af de samlede IOK-kvoter. Ministeriet havde allerede drøftet denne begrænsning, inden ministeriet ændrede reglerne i 2012, men den del af erhvervet, der repræsenterede de største fiskere, var i sit hørings-svar til regelændringen i 2012 imod forslaget, da ét selskab ville komme til at overskride loftet i forbindelse et kommende generationsskifte. Ministeriet svarede, at ministeriet kun kunne give dispensation til personer eller fartøjer, som ved reglernes ikrafttræden overskred maksimumsatserne, ikke ved fremtidige overskridelser. Da ministeriet med virkning fra januar 2014 indførte reglen, fik det pågældende selskab dispensation til at ligge over lofterne.

47. I 2014 gennemførte ministeriet yderligere en kvotesammenlægning, der betød, at fiskerne fik adgang til at købe flere kvoter og dermed eje en større del af de tidligere enkeltkvoter uden at overskride de tidligere lofter. Ministeriet slog efter gentagne forslag fra erhvervet de tidligere separate sildekvoter i Skagerrak og Kattegat sammen og fjernede i samme ombæring det eksisterende koncentrationsloft for sild i Kattegat. Ministeriet har dog oplyst, at sammenlægningen af sildekvoterne for Skagerrak og Kattegat ikke blev gennemført med udgangspunkt i kvotekoncentrationen, men for at skabe overensstemmelse med den biologiske rådgivning for kvoterne. Lempelsen fik praktisk betydning for én enkelt fisker, der i forbindelse med de nye regler i 2012 havde fået dispensation til at ligge over kvoteloftet for sild i Kattegat, og som derfor ikke længere kunne købe sildekvoter i Kattegat. Med ændringen i 2014 var der nu ikke længere et maksimalt loft for, hvor meget af sildekvoten i Kattegat denne fisker kunne eje.

48. I oktober 2014 ændrede ministeriet måden at opgøre koncentrationen af kvoter på, så den fremover var baseret på gennemsnittet af de foregående 3 års slutkvoter og ikke som hidtil på grundlag af Danmarks initialkvote pr. 1. januar det pågældende år.

Rigsrevisionen påpeger, at ændringen i princippet betyder, at fiskernes beregnede kvotekoncentration på papiret er blevet lavere, hvis slutkvoterne generelt er større end initialkvoterne. Det ville give fiskerne adgang til at købe flere kvoter, end de kunne før, uden at ramme koncentrationsloftet. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at slutkvoterne typisk er større end initialkvoterne. Ministeriet har dog også anført, at der i konkrete tilfælde kan være forskel på, om beregningsændringen betyder, at en konkret fiskers koncentrationsprocent stiger eller falder. Ministeriet påpeger, at det afhænger af den konkrete fiskers kvotesammensætning. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke vil afvise, at der er fiskere, der har kunnet drage fordel af ændringen af beregningsgrundlaget.

49. Vi har flere gange siden januar 2017 anmodet ministeriet om at få klargjort konsekvenserne af ændringen for opgørelsen af kvotekoncentrationen. Ministeriet sendte sent i undersøgelsesforløbet nogle opgørelser af initialkvoterne og slutkvoterne for en række år for at illustrere konsekvenserne af ændringen. Ministeriet oplyste kort før afslutningen af undersøgelsen, at disse ikke kunne bruges til at beregne den principielle betydning af ændringen. Ministeriet tilvejebragte dog ikke samtidig beregninger, der kunne bruges til dette. Vi har derfor ikke haft mulighed for at foretage en korrekt beregning af forskellen mellem opgørelsen af kvotekoncentrationen på initialkvoterne og slutkvoterne. Vi kan derfor ikke opgøre, hvilken betydning ændringen principielt har haft for den beregnede kvotekoncentration. Ministeriet har oplyst, at ministeriet vil bede en ekstern part om at analysere Rigsrevisionens påpegede problemstilling ved at anvende initialkvoter eller slutkvoter.

50. Baggrunden for ændringen af beregningsgrundlaget var, ifølge ministeriet, at ministeriet fandt behov for at præcisere beregningsgrundlaget, da det aldrig var blevet gjort før, og at beregningerne af koncentrationen af kvoter indtil ændringen i 2014 var sket ad hoc. Ministeriets interne materiale viser, at kvoteejernes advokater udbad sig en beregningsmetode, så de for deres klienter kunne følge med i, om de nåede loftet. Ministeriet blev i den forbindelse opmærksom på, at koncentrationen af kvoter var opgjort på forskellige måder hen over årene, og at ministeriet derfor havde truffet afgørelse om fiskeres kvotekoncentration på baggrund af et ad hoc-beregningsgrundlag.

Ministeriet har ikke oplyst Rigsrevisionen om eller fremlagt dokumentation for, præcis hvordan ministeriet har opgjort kvotekonzentrationen før ændringen i 2014. Rigsrevisionen vurderer, at det forhold, at beregningerne ikke var baseret på et konsistent grundlag kan have givet anledning til forskelsbehandling, hvorfor ministeriet eventuelt kunne blive holdt erstatningsansvarlig. Rigsrevisionen konstaterer yderligere, at ministeriet ikke konsistent fulgte den gældende bekendtgørelse, hvoraf det fremgik, at kvotekonzentrationen skulle opgøres på baggrund af de enkelte års initialkvoter pr. 1. januar.

Selv om ministeriet udleverede beregninger, i forbindelse med at forslaget blev diskuteret i Erhvervsfiskeriudvalget, så kan ministeriet ikke længere finde skriftlig dokumentation for baggrunden for denne regelændring, ligesom der ikke findes nogen øvrig dokumentation for forløbet. Ministeriet kan derfor ikke dokumentere, om ministeriet forud for beslutningen udarbejdede en beregning af forholdet mellem initialkvoter og slutkvoter, eller om ministeriet gjorde sig overvejelser om betydningen for opgørelsen af kvotekonzentrationen, og om fiskerne dermed fik adgang til at købe flere kvoter end før.

51. Uanset usikkerheden om betydningen af ændringen af beregningsgrundlaget, så betød ændringen også, at det blev muligt for fiskere i løbet af året at bytte sig til en lavere kvotekonzentration. Dette skyldes, at en fisker i løbet af året kan bytte nogle af de kvoter, der tæller med i beregningen af kvotekonzentrationen, til internationale kvoter, der ikke tæller med. Dermed medførte overgangen til opgørelsen af kvotekonzentrationen på baggrund af den danske slutkvote en yderligere udvidelse af muligheden for at koncentrere kvoterne på færre hænder, idet det nu blev muligt at bytte sig til en lavere kvotekonzentration, jf. boks 5.

BOKS 5

MULIGHEDEN FOR BYTTE SIG TIL EN LAVERE KVOTEKONCENTRATION

En fisker kan ved at bytte fisk, som tæller med i opgørelsen af kvotekonzentrationen, med fiskere fra andre lande bytte sig til fisk, som ikke tæller med i opgørelsen af kvotekonzentrationen. Fiskeren kan fx bytte sig til makrel i vestlige farvande, som ministeriet ikke tæller med ved opgørelsen af den pågældende fiskers kvotekonzentration.

Dette betyder, at det generelt er muligt for fiskere at bytte sig til en lavere kvotekonzentration. Hvis en fisker ligger tæt på kvotekonzentrationsloftet, kan vedkommende via internationale kvotebytter få nedbragt den samlede kvotekonzentration for IOK-arterne.

Dette skyldes, at ministeriet har besluttet, at kvotebytter, der medfører, at enkelte eller flere fartøjer får forøget deres årsmængder af visse arter, ikke indgår i beregningen af kvotekonzentrationen.

Dette kan dog alene lade sig gøre, når beregningen af kvotekonzentrationen bliver foretaget på baggrund af slutkvoten og ikke initialkvoten. Muligheden opstod derfor med ministeriets ændring af beregningsgrundlaget i 2014.

Fx indgår kvoten for makrel i vestlige farvande ikke i ministeriets opgørelse af kvotekonzentrationen. I 2016 var den tilbyttede kvote på 10.221 tons.

Ændringen i 2014 betød derfor, at der blev mulighed for at købe flere kvoter end før uden at overstige det generelle 10 %-loft og 2 %-loftet ved krydsreglen, samtidig med at kvoterne kunne koncentreres på færre hænder. Kvoteejere kunne nu – via internationale kvotebytter – bytte fisk, som før havde talt med i opgørelsen af kvotekonzentrationen, til fisk, som ikke længere talte med i opgørelsen af kvotekonzentrationen.

Væsentligste ændringer af reglerne for koncentration af FKA-kvoter

52. Ministeriet har overordnet set fastsat regler for at begrænse koncentration af FKA-kvoter 3 gange fra 2007 til juni 2016.

53. Til at begynde med operationaliserede ministeriet i 2007 ikke klart målsætningen om at begrænse uhensigtsmæssig koncentration af kvoter, men indførte en foreløbig regel, som betød, at der kun kunne overføres FKA-kvoter til ét fartøj fra maks. 4 fartøjer. En fisker måtte eje lige så mange fartøjer, som han havde lyst til, og der var derfor i praksis ingen begrænsning på, hvor store kvoteandele en fisker kunne eje. Reglen var funderet i drøftelser i Erhvervsfiskeriudvalget.

Allerede i 2007 var ministeriet dog klar over, at reglen ikke længere havde effekt i forhold til at begrænse koncentrationen af kvoter, og at spørgsmålet måtte drøftes for at undgå, at der senere i erhvervet eller politisk ville komme kritik af, at koncentrationsreglen ikke var mere effektiv. Ministeriet drøftede gennem de efterfølgende 4 år med erhvervet, hvordan bedre koncentrationsregler kunne udformes. Ministeriet fastslog undervejs på baggrund af evalueringen i 2009, at ordningen så ud til at fungere tilfredsstillende, idet den gav en tilfredsstillende økonomi, og at flåden var i balance med fiskerimulighederne. I 2010 vurderede ministeriet på baggrund af interne opgørelser, at kvoterne ikke var koncentreret på for få hænder, men at der stadig var en ganske god spredning af kvoterne. Vi har ikke haft adgang til disse opgørelser, da de er bortkommet.

54. Ministeriet har oplyst, at kvotekonzentrationen ikke blev forværret fra 2007 til 2012, hvor der ikke var fastsat lofter. Ministeriet har dog ikke journaliseret dokumentation, der kan understøtte dette. Ministeriet har desuden oplyst, at ministeriet finder, at den underliggende strukturudvikling og dermed underliggende kvotekonzentration er i overensstemmelse med reformens sigte og Folketingets intention.

55. Efter ønske fra ministeren ændrede ministeriet i 2012 den midlertidige regel og satte lofter for, hvor mange kvoter fartøjer og personer kunne få adgang til. Baggrunden herfor var, at evalueringen fra 2012 viste, at reformens hensigter vedrørende flådedimensionering og rentabilitet for de fleste fartøjssklasses vedkommende var opnået. Ministeriet udformede selve lofterne på baggrund af den aktuelle koncentration af kvoter. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke fandt det hensigtsmæssigt at fastsætte lavere lofter. Et lavere loft ville betyde, at der ville skulle udstedes relativt mange dispensationer, fordi fiskerne lovligt ville have købt for mange kvoter.

Ministeriet indførte også særlige krydsregler, som medførte, at personer, som ejede mere end 2 % af de samlede IOK-kvoter, ikke måtte eje mere end 25 % af de maksimale satser for FKA-kvoter, og omvendt. Det skulle sikre, at disse personer ikke skulle blive dominerende inden for både FKA- og IOK-fiskerierne.

56. Ministeriet udmøntede med lofterne for ejerskab af kvoter til de enkelte arter klart, hvad ministeriet mente ville være en uhensigtsmæssig kvotekonzentration – nemlig at de danske FKA-kvoter i princippet ikke måtte være ejet af færre end 10-20 personer eller fartøjer. Disse kunne i princippet være ejet af ét selskab, fordi ministeriet undlod at regulere på selskabers koncentration af kvoter. Reglerne fra 2012 skulle som tidligere nævnt begrænse muligheden for, at kvoterne skulle kunne koncentreres yderligere. Imidlertid er kvotekonzentrationen i FKA-fiskeriet gennemsnitligt steget siden da.

57. I 2016 satte ministeriet lofter for personligt ejerskab af de FKA-kvoter, som ikke tidligere havde haft lofter. Ministeriet valgte at sætte loftet, så en enkeltperson maksimalt måtte eje 10 % af hver enkelt af de 3 rejekvoter. Som tidligere nævnt er de 3 rejekvoter dog allerede blevet koncentreret i en sådan grad, at alle Danmarks rejekvoter er ejet af 7-10 personer. For én rejekvotes vedkommende ejes over 99 % af kvoten af 7 personer, hvoraf 2 personer fra ét selskab tilsammen ejer over 60 %.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke tidligere fastsatte lofter for koncentrationen af kvoter i rejefiskeriet, fordi der tidligere var en relativt ringe kvoteudnyttelse i dette fiskeri. Først efter 2013 blev dette fiskeri mere gunstigt og opnåede en kvoteudnyttelse på over 50 %. Ministeriet mener derfor, at kvotelofterne ikke skulle have været indført før 2016.

Rigsrevisionen påpeger, at ministeriets fastsættelse af kvotelofter i rejefiskeriet på dette tidspunkt kom for sent set i forhold til ministeriets nye grænse på 10 %, idet alle kvoterne allerede var koncentreret på 7-10 hænder. Ministeriets nye kvotelofter for rejefiskeriet vil alene have betydning for de fiskere, der eventuelt i fremtiden måtte forsøge at købe sig ind i dette fiskeri.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at ministeriet ikke har fastsat konkrete mål for, hvad der skulle til, før kvoterne var koncentreret på få hænder. Ministeriet har i stedet fastsat regler undervejs på baggrund af politiske ønsker og ministeriets eget initiativ og på baggrund af opfordringer fra erhvervet. Undersøgelsen viser også, at ministeriet har fastsat reglerne for kvotekonzentration, så det i princippet har været tilladt, at 1-10 personer kunne eje alle danske IOK-kvoteandele i perioden 2003-2016, og at 1-20 personer eller fartøjer i princippet kunne eje alle FKA-kvoteandele i perioden 2007-2016.

For både IOK-kvoterne og FKA-kvoterne har ministeriet fastsat regler, så alle kvoter nu kan være ejet af mellem 10 og 20 personer og i princippet kan være en del af et enkelt selskab på henholdsvis IOK- og FKA-området.

Undersøgelsen viser desuden, at ministeriet flere gange har udvidet mulighederne for at købe flere kvoter uden at overskride kvotelofter. Dette er primært sket på 2 måder.

For det første har ministeriet ændret måden, ministeriet udregner koncentrationen på for IOK-kvoterne fra at anvende initialkvoten til at anvende slutkvoten som beregningsgrundlag. Ministeriet har ikke dokumentation for, at det har foretaget beregninger af de principielle konsekvenser af ændringen. Ændringen betyder i princippet, at fiskernes beregnede kvotekonzentration på papiret er blevet lavere, hvis slutkvoterne generelt er større end initialkvoterne.

Rigsrevisionen har ikke været i stand til at afgøre, om dette har været tilfældet, fordi ministeriet ikke har udleveret det fornødne datagrundlag eller beregninger, der kan anvendes til formålet. Rigsrevisionen finder dette utilfredsstillende. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at ministeriet ikke har opgjort kvotekonzentration før 2014 på en konsistent måde og dermed ikke i overensstemmelse med ministeriets egen bekendtgørelse. Ministeriet har dog oplyst, at ministeriet i en ekstern analyse vil analysere konsekvenserne af at anvende initial- eller slutkvoter ved beregning af kvotekonzentrationen.

Herudover betød ministeriets ændring af beregningsmåden for kvotekonzentration, at det blev muligt for fiskere at bytte sig til en lavere kvotekonzentration. Dette skyldes, at fiskere kan bytte sig til internationale kvoter, der ikke tæller med ved beregningen af kvotekonzentrationen på slutkvoten og samtidig afgive kvoter, der burde tælle med. Dvs. at fiskerne ved at bytte sig til en lavere kvotekonzentration kan købe flere kvoter, end det ellers var muligt.

For det andet er ændringerne foretaget ved, at ministeriet løbende har slået farvandskvoter og kvotelofter sammen. Konsekvensen af disse sammenlægninger var også, at det efter ændringerne i 2009 og 2014 ikke længere var muligt at administrere reglerne for kvotekonzentration på en hensigtsmæssig måde. Dette skyldes, at kvotekonzentrationen fra da af i udpræget grad blev afhængig af naturlige udsving i fiskearternes indbyrdes størrelsesforhold frem for af fiskernes nominelle ejerskab af kvoteandele. Rigsrevisionen konstaterer, at problemerne med at opgøre koncentrationen på IOK-kvoterne ikke alene har betydning for beregningen af, om IOK-fiskere ligger over eller under 10 %-loftet, men også har betydning, hver gang ministeriet skal afgøre, om en given IOK-fisker eller FKA-fisker ligger over eller under krydsreglerne. Dvs. at det i praksis har betydning for opgørelsen af minimum 100 fiskeres overholdelse af kvotekonzentrationsreglerne.

Undersøgelsen viser, at der i en årrække ikke var klare lofter for ejerskabet af FKA-kvoter, indtil der i 2012 blev indført kvotelofter og krydsregler, som i praksis gjorde det svært for fiskere med store IOK-kvoteandele at eje store dele af FKA-kvoterne. Fra 2012 og frem til 2016 er der gradvist blevet indført procentvise lofter for ejerskabet af de enkelte FKA-kvoter. I modsætning til IOK-kvoterne er disse kvoter ikke beregningsmæssigt blevet slået sammen og er derfor nemmere at administrere.

Rigsrevisionen påpeger, at ministeriet ved ikke tidligere at have fastsat lofter har muliggjort en situation, hvor 7-10 fiskere ejer alle rejekvoter i Danmark.

3. Ministeriets forvaltning af kvoteejerskab

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har et system, der sikrer en tilfredsstillende forvaltning af kvoteejerskab. Helt grundlæggende administrative procedurer, fx regler for anmeldelser af handler med fartøjer og kvoter, instrukser til sagsbehandlere og procedurer for kontrol af den tilsendte grunddokumentation, er ikke-eksisterende.

Ministeriet oplyste i 2015 Folketinget om, at ministeriets kontrol af kvotehandler ville afsløre eventuelle overskridelser af reglerne for, hvor mange kvoter en fisker må eje. Rigsrevisionen har gennemgået en række sager og kan på den baggrund vise, at flere kvotehandler udført af de største kvoteejere i Danmark i perioden 2012-2016 er registreret forkert i ministeriets register. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at ministeriets register over kvoteejerskab er utilstrækkeligt.

Rigsrevisionens undersøgelse har desuden afdækket flere eksempler på, at fiskere har fået lov til at købe flere kvoter, end de måtte ifølge reglerne. En konsekvens er, at der gennem mange år har været mulighed for, at reglerne for kvotekonzentration kunne overtrædes. Undersøgelsen viser, at ministeriets registrering af kvote- og fartøjshandler – og dermed registrering af, hvem der ejer hvilke kvoter – har været særdeles mangelfuld. Fx har ministeriet ikke opdaget, at en fisker i mere end 3 år ejede en kvote, som vedkommende ikke måtte eje. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriets administrative kontrol har været utilstrækkeligt udført. Rigsrevisionen finder, at det er en skærpende omstændighed, at ministeriet allerede i 2012 internt var klar over, at der i ministeriets system ville opstå risiko for, at ikke alle oplysninger i registre ville være til stede synkront for en endelig og korrekt sagsbehandling.

Ministeriets fejlregistreringer af ejerskab og mangelfulde administrative kontrol har også medført, at der fejlagtigt er givet dispensationer til nogle af landets største fiskere til at overskride kvotelofterne. Rigsrevisionen vurderer, at der dermed er en risiko for, at ministeriet med sin mangelfulde forvaltning har begunstiget nogle fiskere økonomisk på bekostning af andre fiskere. En anden konsekvens er, at hverken offentligheden eller andre myndigheder kan anvende ministeriets opgørelser af kvoteejerskab og kvotekonzentration.

Rigsrevisionen finder det samtidig utilfredsstillende, at ministeriet ikke aktivt har fulgt op på og foretaget en egentlig undersøgelse af, om reglerne blev fulgt, selv om ministeriet var blevet advaret om, at der var mulighed for, at reglerne via stråmandsvirksomhed o.l. blev omgået. Ministeriet har flere gange slået fast, at reglerne var overholdt, og at der ikke var konstateret overtrædelser. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets indsats for at undersøge området har været mangelfuld, og at ministeriet på den baggrund har videregivet forkerte oplysninger til Folketinget.

Rigsrevisionen finder det positivt, men i høj grad også påkrævet, at ministeriet nu – på baggrund Rigsrevisionens undersøgelse – har iværksat en ekstern analyse af ministeriets sagspraksis og administration, som nærmere skal bestemme omfanget af de problemer, som Rigsrevisionen har identificeret. I den forbindelse vil ministeriet også analysere årsagerne til og nødvendigheden af de 10.000 kvotehandler, der indgås årligt.

58. Dette kapitel handler om, hvorvidt Miljø- og Fødevarerministeriet har etableret et system, der sikrer en tilfredsstillende forvaltning af kvoteejerskab. Det fremgik ved reformens vedtagelse i Folketinget, at reformen stillede øgede krav til ministeriets administration og forvaltning. Af lovbemærkningerne fremgik det, *at det forventes at være en omfattende administrativ opgave løbende at følge op på, at betingelserne for registrering fortsat er til stede*. I systemet med overdragelige kvoteandele vil der desuden være nye krav i forbindelse med godkendelse af overdragelse mv., bl.a. til sikring af, at enkeltpersoner og selskaber ikke har kontrol over for store andele af kvoterne.

Vi lægger til grund, at et tilfredsstillende forvaltningssystem for det første kræver, at ministeriet har etableret et register, hvor kvoteejerskab er registreret korrekt, for det andet kræver det, at ministeriet har sikret, at grundlaget for den administrative kontrol med, at den enkelte fisker ikke ejer flere kvoter, end det er tilladt, er til stede, og for det tredje kræver det, at ministeriet udfører den administrative kontrol. Derudover kræver det, at ministeriet aktivt følger op og undersøger, om reglerne bliver overholdt. Ministeriet bør som forvaltningsmyndighed have en skærpet opmærksomhed på, om der er risiko for, at reglerne overtrædes, og eventuelt reagere herpå, især på tidspunkter, hvor gevinsten ved en overtrædelse er stor, eller hvor der rejses tvivl om overholdelsen.

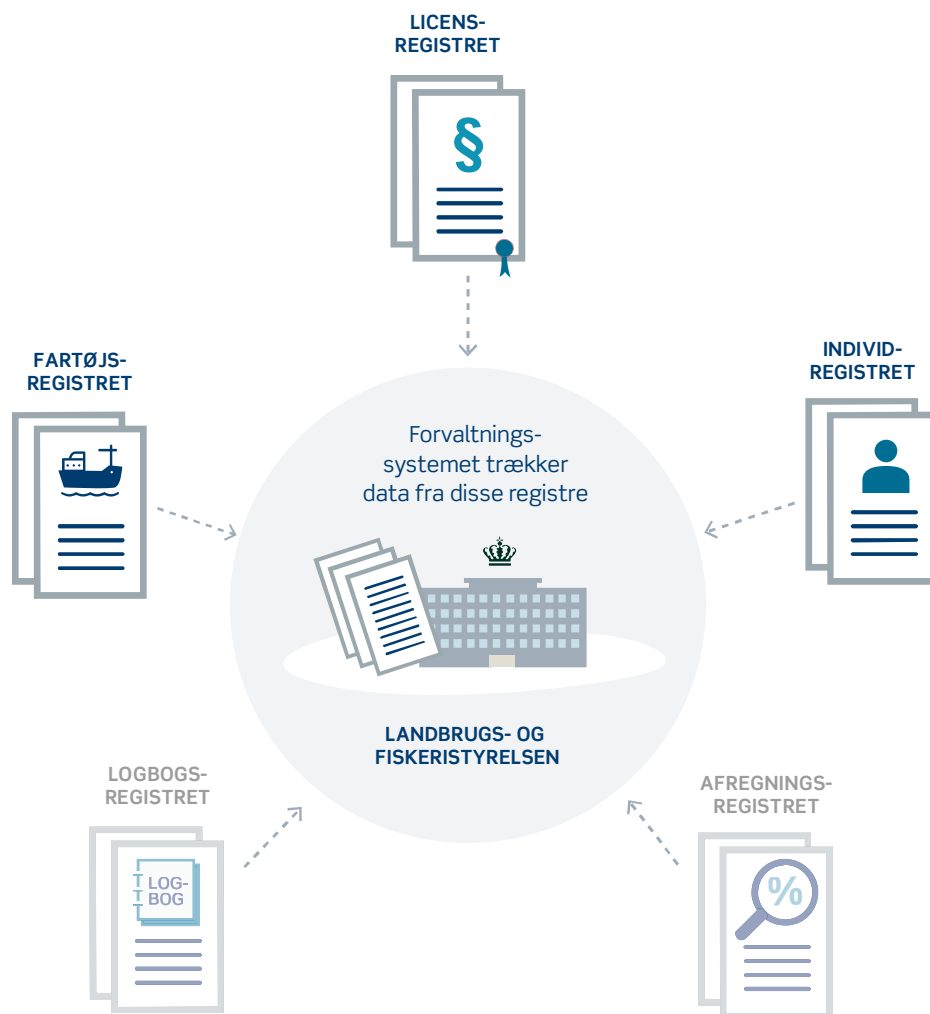
3.1. MINISTERIETS REGISTRERING AF OG ADMINISTRATIVE KONTROL MED, AT DEN ENKELTE FISKE IKKE EJER FLERE KVOTER END TILLADT

59. Vi har undersøgt, om ministeriet – som det blev pålagt i lovgivningen, da systemet med omsættelige kvoter blev indført – har etableret og anvender et korrekt register over ejerskabet af kvoter og foretager den nødvendige administrative kontrol af grunddokumentationen i forbindelse med kvotehandler.

Ministeriets registrering af og grundlag for den administrative kontrol med kvotehandler

60. Ministeriet har etableret et fiskeriforvaltningssystem, som skal angive ejerskabet af hver enkelt kvote fordelt på personer og fartøjer. Fiskeriforvaltningen trækker på en række forskellige registre, jf. figur 6.

FIGUR 6

FISKERIFORVALTNINGSSYSTEMET

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Miljø- og Fødevareministeriet.

Fiskeriforvaltningssystemet trækker på en række registre. I denne undersøgelse har vi anvendt dele af dette system.

Ministeriets registrering og forvaltning af ejerskab af kvoter er baseret på en samkøring af forskellige registre, navnlig Individregistret, Fartøjsregistret og Licensregistret. For at undersøge forvaltningen af kvoteejerskab har vi anvendt oplysninger fra disse registre, der er beskrevet i boks 6.

BOKS 6

FISKERIFORVALTNINGSSYSTEMET BESTÅR BL.A. AF FØLGENDE REGISTRE

I *Individregistret* oprettes fiskere med godkendt erhvervsfiskerstatus, dvs. at registret viser, hvem der har ret til at fiske. Registret opdateres automatisk med CPR-registret, der giver besked til Individregistret, fx ved dødsfald.

I *Fartøjsregistret* registreres ejerskab af fiskefartøjer, 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 ind til ministeriet.

I *Licensregistret* registreres handel med kvoter, overdragelse af årsmængder, private kvotetytter med udlandet m.m. Registret viser altså bl.a., hvilke fiskere der *køber, sælger og bytter* til hvem. Fiskerne udfylder overdragelseskemaer og sender dem til ministeriet. Ministeriet indtaster manuelt ændringerne i Licensregistret. Kvoterne er registreret på fartøjernes havnekendingsnummer.

61. For at finde ud af, hvad en person eller et selskab ejer af kvoter på et givent tidspunkt, identificerer ministeriet først, hvilke fartøjer og selskaber (og selskabets fartøjer) der ejes af den person, ministeriet vil vide noget om.

Når ministeriet har fået et overblik over de fartøjer, der er ejet af personen eller selskabet (der ejes af personen) i en given periode, kan de kvoter, der er placeret på vedkommendes fartøjer, ligeledes identificeres. De kvoter, der er placeret på fartøjerne i den periode, hvor fartøjet ejes af personen, tilhører personen.

Ministeriets system er bygget op sådan, at kvoter skal være placeret på et fartøj for at eksistere i ministeriets Licensregister. Hvis kvoter i forbindelse med salg af et fartøj ikke overdrages til den nye ejer af fartøjet, skal de af sælger placeres på en såkaldt flyvende hollænder, som er et "papirfartøj" etableret af ministeriet som en venteplads for kvoter, indtil de fx kan placeres på et virkeligt fartøj igen.

62. Når ministeriet modtager indberetninger og dokumentation for køb/salg eller omregistreringer af fartøjer, så indtaster ministeriet disse manuelt i *Fartøjsregistret*. Ministeriet kan manuelt foretage et tjek af navn og havnekendingsnummer i Søfartsstyrelsens Skibsregister. Der sker ikke automatisk opdateringer mellem *Fartøjsregistret* og *Skibsregistret*, og der er ikke noget datalink mellem de 2 registre.

Ministeriet har oplyst, at registrering af ejerskifte af fiskefartøjer i *Fartøjsregistret* for det meste registreres på den dato, hvor ministeriet modtager dokumentation for ejerskiftet, da ministeriet har konstateret, at oplysninger om ejerskifte i *Skibsregistret* ikke altid er tilgængelige med det samme. Når ejerskiftet er registreret i *Skibsregistret* vil det dog fremgå, hvornår ejerskiftet er indgået. I boks 7 gives en kort introduktion Søfartsstyrelsens *Skibsregister*.

BOKS 7

SKIBSREGISTRET

Søfartsstyrelsens Skibsregister registrerer ejerrettigheder, panterrettigheder og andre begrænsede rettigheder over de skibe, der er indført i Skibsregistret. En rettighed over et skib, som er registreret i Skibsregistret, omfatter uden særlig vedtagelse fiskerirettigheder, der tildeles ejeren i sin egenskab af ejer af skibet eller erhverves af denne til brug for skibet.

Alle køb og salg af fartøjer skal anmeldes til Skibsregistret. Der påhviler såvel sælger som køber anmeldelsespligt. Sælgeren er pligtig til at udstede skøde til køberen. Alle køb og salg af fartøjer anmeldes med underskrevet skøde inden 30 dage efter, at ændringen er indtrådt. Den dato for registrering af fartøjshandlen i Skibsregistret, der har retsvirkning, er den dag, købet bliver anmeldt til registret af køber og sælger, medmindre andet er angivet. Hvis overtagedesdatoen er angivet i Skibsregistret, så er det denne dato, der er gældende.

Som grundlag for registreringen af en rettighed over et skib kræves et dokument, der anmeldes til registrering. Dokumentudstederens underskrift og myndighed samt dateringens rigtighed skal være bekræftet enten af notarius publicus, en advokat eller 2 vittighedsvidner.

63. Ministeriet oplyste i november 2015 til Folketinget, at *ministeriet fører løbende kontrol med, om koncentrationsreglerne er overholdt, og at en eventuel overskridelse af kvotelofterne vil blive afsløret i forbindelse med ministeriets kontrol*. Ministeriet oplyste videre, at *dette kontrolsystem standser eller annullerer en planlagt kvotehandel, hvis den medfører, at en fisker eller et fartøj overskrider de gældende kvotelofter*.

Internt i ministeriet var man dog allerede i 2012 – da ministeriet indførte de nye kvotelofter – klar over, at der i ministeriets system ville opstå risiko for, at ikke alle oplysninger ville være til stede synkront for en endelig og korrekt sagsbehandling. Ministeriet overvejede derfor en minimumsløsning, hvor overtrædelser af kvotelofterne kunne få lov til at finde sted i en kortere periode, så ministeriet kunne nå at få afsluttet sagerne. Det ville kræve, at ministeriet skulle foretage en manuel opfølgning på sagerne, og der skulle også være mulighed i systemet for, at visse ændringer kunne rulles tilbage. Ministeriet har i forbindelse med vores undersøgelse oplyst, at ministeriet ugentligt foretager en manuel opfølgning på sager i Fartøjsregistret, der endnu ikke er færdigregistrerede i Skibsregistret.

På den baggrund er systemet ifølge ministeriet garant for, at det ikke er muligt som enkelt-individ eller som fartøj at overskride de gældende kvotelofter. Systemet skal altså grundlæggende sikre, at kvotekoncentrationsreglerne for personer og fartøjer overholdes.

Udførslen af ministeriets administrative kontrol med kvotehandler

64. Vi har – for at teste, om systemet virker – indhentet ministeriets registreringer af kvotehandler blandt de fiskere, som lå tættest på kvotelofterne fra 2012 og frem til 2016. Vi har udvalgt denne kategori af fiskere, fordi deres handlemuligheder er blevet mest begrænset af de nye kvotelofter, der blev indført i 2012 og 2014. Vi har også udvalgt denne gruppe, da vi finder, at ministeriet bør have et særligt fokus på de fiskere, der ligger tæt på de gældende grænser for kvotekoncentration. Se nærmere beskrivelse af metoden for gennemgang af kvotehandler i boks 8.

BOKS 8

RIGSREVISIONENS GENNEMGANG AF KVOTEHANDLER

Vi har fået udleveret udtræk fra ministeriets fiskeriforvaltningssystem for 12 fiskeriselskabers kvotehandler i perioden 2012-2016. Vi har sammenholdt ministeriets registreringer af fartøjs-handler med registreringer i Skibsregistret. Vi har også sammenholdt ministeriets registreringer af ejerskab af fiskeriselskaber med CVR. Endelig har vi sammenholdt ministeriets registreringer af kvotehandler mellem forskellige fiskeriselskabers fartøjer for at kontrollere, om handlerne er registreret korrekt på både køberens og sælgerens fartøj.

Vi har fundet en række forskellige måder, som kvotekonzentrationsreglerne har kunnet overtrædes på og en række øvrige uregelmæssigheder i ministeriets registre. Vi har set flere eksempler på hver type mulige overtrædelse af reglerne. Vi har derefter valgt ikke at gennemgå alle de dataudtræk for kvotehandler, som vi har indhentet, ligesom vi ikke har indhentet al den underliggende grunddokumentation for de udførte handler, dvs. de underskrevne erklæringer fra fartøjsejere, indgåede kontrakter om kvotehandler, mails mv.

Det skyldes, at vi efter at have set de omtalte fejlregistreringer i ministeriets Fartøjsregister må konstatere, at det udleverede materiale ikke er fyldestgørende nok til at kunne komme til bunds i omfanget og konsekvenserne af fejlregistreringerne. Vi vurderer derfor, at der er risiko for flere fejlregistreringer i materialet end dem, vi har konstateret.

Vores undersøgelse kan derfor ikke anvendes til at sige noget generelt om *antallet* af overtrædelser af kvotekonzentrationsreglerne eller om, hvor mange handler der reelt blev udført af de udvalgte fiskere. Undersøgelsen illustrerer alene, at det har været muligt at overtræde reglerne.

Endelig har vi ved sagsgennemgangen konstateret mønstre i kvotehandlerne, som ikke umiddelbart virker logiske. Fx bliver kvoter i flere tilfælde flyttet fra det ene fartøj til det andet og tilbage igen – nogle gange med ejerskifte – inden for relativt korte tidsrum. Andre gange foregår kvotekøb og -salg sådan, at nøjagtigt det samme antal kvoter af de samme arter overføres fra ét fartøj til et andet og fra det andet fartøj til det ene på samme tid. Nogle kvoter og fartøjer bliver derfor handlet eller flyttet mellem samme selskabs fartøjer eller til andre selskaber ganske ofte. Det kan være medvirkende årsag til, at ministeriet årligt skal registrere ca. 10.000 kvotehandler, selv om 90 % af fangstmængderne bliver landet af kun 119 fartøjer.

65. Vi har i perioden 2012-2016 konstateret flere overskridelser af de tilladte lofter for kvotekonzentration. Overskridelserne er sket på 2 måder, som vi gennemgår herunder hver for sig. Det drejer sig om et *mangelfuldt administrativt kontrolmiljø* og om *direkte sagsbehandlingsfejl*. Endelig har området været præget af svage sanktioner.

Mangelfuldt administrativt kontrolmiljø

66. Den første type overskridelser af koncentrationsreglerne skyldes, at ministeriets regler for registrering af kvotehandler har lidt af alvorlige mangler, ligesom ministeriets administrative kontrol af grunddokumentationen for handlerne har været mangelfuld. Ministeriet har derfor ikke opdaget, at ministeriet har modtaget urigtige erklæringer om datoerne for fartøjsejerskab og urigtige erklæringer om kvotehandler. Det har givet fiskere adgang til at købe kvoter, som de ikke måtte købe.

For at kunne konstatere denne type overskridelser, har vi sammenlignet ministeriets registreringer af datoer for fartøjshandler og kvotehandler med registreringer af datoer for fartøjshandler i Søfartsstyrelsens Skibsregister. Personen, som ejer fartøjet, ejer også de kvoter, som i ministeriets Licensregister er registreret på fartøjet i perioden, hvor personen ejer fartøjet.

67. Ministeriet har i mange tilfælde ikke registreret datoer for ejerskab af fartøjer i Fartøjsregistret i overensstemmelse med datoerne for ejerskab af fartøjer i Skibsregistret. Når fartøjsejeren er forkert registreret i ministeriets Fartøjsregister, så giver ministeriet fiskerilicenserne, dvs. kvoterne til den forkerte ejer. Konsekvensen er, at ministeriet får et forkert billede af, hvem der ejer kvoterne. I boks 9 er beskrevet, hvordan man – ved at afgive urigtige oplysninger om dato for ejerskifte af fartøjer eller kvoter – har kunnet overskride kvotelofterne og få adgang til at købe kvoter, som man ikke måtte købe.

BOKS 9

EKSEMPEL PÅ, HVORDAN KVOTELOFTERNE HAR KUNNET OVERSKRIDES

Ved at sende forkerte oplysninger til ministeriet vedrørende ejerskabet af et fartøj kunne man, selv om man ikke måtte købe flere kvoter på grund af koncentrationsreglerne, tilkøbe sig kvoter, uden at ministeriets registre kunne identificere overtrædelsen.

Vi har set flere eksempler på, at der er blevet indsendt oplysninger til ministeriet om, at en person overtog et fartøj langt senere, end personen reelt gjorde – i nogle tilfælde flere måneder. Det har vi påvist ved at sammenligne datoerne for registreringer af fartøjshandler i Skibsregistret med registreringerne i Fartøjsregistret. Det var altså ikke registreret i ministeriets Fartøjsregister, at det pågældende fartøj var overdraget lang tid forud for, at der blev indsendt en registrering om ejerskifte til ministeriet. I den periode, hvor personen faktisk ejede fartøjet, men hvor det ikke fremgik af ministeriets Fartøjsregister, havde personen adgang til kvoter, som ministeriet således ikke vidste reelt tilhørte personen.

Hvis man derefter videresolgte fartøjets kvoter, inden man oplyste ministeriet om, at man havde overtaget fartøjet, så det i ministeriets system ud som om, at man havde købt et fartøj, der var tomt for kvoter. Ved at misinformere ministeriet om overtagelsestidspunktet for fartøjet har det været muligt at komme i besiddelse af kvoter, som man – ifølge koncentrationsreglerne – ikke måtte købe.

68. Årsagerne til, at ministeriets fiskeriforvaltningssystem har været utilstrækkeligt, er først og fremmest, at ministeriet ikke har haft en fast praksis for, fra hvilken dato en fartøjshandel har retsvirkning i ministeriets Fartøjsregister. Dvs. at ministeriet ikke har angivet, hvornår ministeriet anser en handel for at være indgået. Fiskerne har derfor selv kunnet bestemme, hvilken dato de gerne ville have ministeriet til at registrere handlen på – de har bare skullet angive en dato på det fartøjsejerskifteskema, som der har været krav om, de skulle sende ind til ministeriet sammen med deres underskrift som garanti senest 30 dage efter, man har angivet, at handlen har fundet sted. Der har ikke været et krav om at medsende dokumentation for, at handlen var gennemført på det pågældende tidspunkt. Tidspunktet for indsendelsen af disse oplysninger har altså kunnet defineres vilkårligt af køber og sælger, og dette kan muligvis være sket med det forsæt at overtræde reglerne. Konsekvensen har i flere tilfælde været, at ministeriet ikke har registreret den korrekte ejer af fartøjet, og at dette har muliggjort køb af kvoter, som ikke måtte købes.

Ministeriets manglende krav til, hvilken dato der har retsvirkning, står i modsætning til Søfartsstyrelsens regler i Skibsregistret. Hertil skal alle køb og salg af fartøjer anmeldes med underskrevet skøde inden 30 dage efter, at ændringen er indtrådt. Den dato for registrering af fartøjshandlen i Skibsregistret, der har retsvirkning, er den dag, købet bliver meldt til registret af køber og sælger, *medmindre andet er angivet*. Hvis overtagelsesdatoen er angivet i Skibsregistret, så er det denne dato, der er gældende. For fra denne dato har den nye ejer dispositionsret over fartøjet.

69. Ministeriet har heller ikke haft en intern instruks eller regler i bekendtgørelse om, hvornår en handel med fartøjer skal registreres. Ministeriet har derfor registreret ejerskifter af fartøjer ad hoc i sit Fartøjsregister. Nogle gange er handlerne registreret på Skibsregistrets overtagelsesdato andre gange på Skibsregistrets registreringsdato, og ofte har ministeriet registreret handlen på en dato, som slet ikke optræder i Skibsregistret. Ministeriet har altså i mange tilfælde modtaget andre oplysninger om fartøjshandlen end dem, der var indsendt til Skibsregistret.

70. Vores gennemgang viser med andre ord, at forkerte datoer for ejerskabet kan angives, uden at ministeriets administrative kontrol opdager det. Det har været muligt, fordi ministeriet for det første aldrig har udarbejdet en beskrivelse af, hvordan kontrollen af kvotekoncentrationsreglerne skulle foregå, hvilket er en alvorlig mangel hos en kontrolmyndighed. For det andet har ministeriets administrative kontrol i mange tilfælde ikke omfattet opslag i Skibsregistret for at kontrollere, om datoerne var rigtige, selv om ministeriet i 2012 internt vurderede, at der var behov for en manuel opfølgning på sager i Fartøjsregistret, der endnu ikke var færdigregistrerede i Skibsregistret. Vi har set eksempler på fejlregistreringer ved kvote- og fartøjshandler i hele undersøgelsesperioden til og med 2016.

71. Også ministeriets kontrol af den indsendte grunddokumentation i forbindelse med kvotehandler har vist sig mangelfuld. I boks 10 er beskrevet et eksempel på, hvordan ministeriets kontrol af grunddokumentation har svigtet.

BOKS 10

EKSEMPEL PÅ, HVORDAN MINISTERIETS KONTROL AF GRUNDDOKUMENTATIONEN HAR SVIGTET

Vi har set et eksempel på, at reglerne har kunnet overtrædes ved, at en forhenværende fartøjs-ejer indsender en erklæring om, at vedkommende fortsat ejer et fartøj og samtidig ønsker at foretage kvotehandler i den periode, hvor fartøjet reelt tilhører en anden. Det betyder, at ministeriet ved kontrol af den indsendte erklæring ikke har opdaget, at det ikke er den rigtige ejer, der foretager handlerne fra det pågældende fartøj.

Vi har i undersøgelsen desuden set et eksempel på, at erklæringerne dels var underskrevet af den tidligere ejer, dels – for den modtagende parts vedkommende – ikke var underskrevet med fiskerens sædvanlige underskrift.

72. Vi har bedt ministeriet redegøre for, hvordan ministeriet kunne godkende den i boksen beskrevne handel på dette dokumentationsgrundlag.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke systematisk har slået ejerskabsforhold op i Skibsregistret, ligesom ministeriet ikke har set det som sin opgave at kontrollere grunddokumentationen for handlerne i detaljer. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at dette ikke nødvendigvis er påkrævet, hvis bare ministeriet på anden vis sørger for, at registreringerne af kvoteejerskabet er korrekte. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har anmodet politiet om at indlede en politimæssig efterforskning af sagen, der er omtalt i boks 10.

73. Vores sagsgennemgang har videre vist, at konsekvenserne af ministeriets manglende administrative kontrol fx har været, at ministeriet har udstedt uretmæssige dispensationer til fartøjsejere.

I ét tilfælde fik en fartøjsejer en dispensation til at overskride kvoteloftet for torsk i Kattegat, fordi ministeriet på grund af en registreringsfejl havde tilskrevet fiskeren 10 gange så store kvoteandele, som han i virkeligheden ejede. Da ministeriet i 2013 blev klar over fejlen, gav ministeriet den retmæssige ejer af kvoterne dispensation til at overskride kvoteloftet, men trak ikke den uretmæssigt givne dispensation tilbage. Ministeriet har oplyst, at dette skyldtes en sagsbehandlingsfejl.

Undersøgelsen viser, at da det i 2013 gik op for ministeriet, at ministeriet i næsten 2 år havde registreret ejeren af fartøjet og de tilhørende kvoter forkert, så var det fordi, at den retmæssige ejer kunne bevise, at hans ejerskab havde været registreret i Skibsregistret i hele perioden. I de forløbne næsten 2 år havde ministeriet ikke opdaget dette på grund af en række sagsbehandlingsfejl. Ministeriet har oplyst, at der har været tale om et uheldigt sammenfald af både menneskelige fejl og systemfejl. En række af disse sammenfald opsummeres i boks 11.

BOKS 11

EKSEMPLER PÅ SAGSBEHANDLINGSFEJL I FORBINDELSE MED FEJLREGISTRERING AF ET FARTØJ

Ministeriets kontrol har i forbindelse med registreringen af et konkret fartøj fejlet på en række parametre. Ministeriet har fx ikke opdaget:

- at fartøjet i virkeligheden var ejet i næsten 2 år af et andet selskab, end ministeriet havde registreret i sit Fartøjsregister
- at der blev udsendt fiskerilicenser til kontaktpersonen for fartøjet i næsten 2 år, hvilket er i strid med gældende regler, hvori det anføres, at fiskerilicenser skal sendes til fartøjsejeren
- at der over en 6 måneder lang periode blev udstedt ugyldige fiskerilicenser
- at der blev udført kvotehandler fra et fartøj, der var ejet af et selskab, som var ophørt med at eksistere 8 måneder forinden
- at underskrifterne ved 115 registreringer af kvotehandler ikke tilhørte den ejer af fartøjet, der fremgik af ministeriets Fartøjsregister
- at der blev udstedt en uretmæssig dispensation til at fiske mere end tilladt på baggrund af fejlregistreringer af selskabet og fartøjet i ministeriets registre.

I ét andet tilfælde gav ministeriet en fisker dispensation til at overskride kvoteloftet for torsk i Østersøen med 2,5 %, selv om vores undersøgelse viser, at fiskeren kun havde kvoter nok til at få en dispensation til at overskride loftet med 2 %. Det betyder, at ministeriet siden maj 2012 har givet denne fisker en uretmæssig økonomisk gevinst på bekostning af alle andre fiskere. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke kan finde dokumentation for, hvordan ministeriet regnede sig frem til denne dispensation i 2012. Ministeriet har oplyst, at det nu vil annullere alle uretmæssigt afgivne dispensationer.

74. Årsagen til, at kvotekonzentrationsreglerne har kunnet overtrædes med eller uden forsæt, er dog ikke kun, at ministeriet ikke har haft en fast praksis for, fra hvilken dato et fartøjseskifte har retsvirkning i ministeriets Fartøjsregister. En anden årsag er, at ministeriet i forhold til sit eget Licensregister har undladt i bekendtgørelse eller anden regulering at opstille regler for, 1) hvad fristen er for indlevering af dokumentation for kvotehandler, og 2) hvilken dato som ministeriet anser som datoen for retsvirkning af kvotehandler.

Ministeriet har oplyst, at ministeriets interne og ikke nedskrevne retningslinjer for registrering af kvotehandler har været, at de skulle registreres på datoen for modtagelsen af anmeldelsen, og at denne dato havde retsvirkning. Men uden stadfæstede regler om dette, så har ministeriet ikke haft noget grundlag for at afvise kvotehandler, der i nogle tilfælde er blevet indleveret flere måneder efter, at handlen blev indgået. På den måde har det også været muligt for fiskere at tilbagedatere deres kvotehandler – fx til tidspunkter, før nye kvotekonzentrationsregler trådte i kraft.

Ministeriet har oplyst, at der vil blive udarbejdet en sagsbehandlerinstruks. Instruksen vil fastsætte procedurerne for registrering af ejerskab af fiskefartøjer og registrering af kvoteoverdragelser. Den vil indeholde et særligt afsnit om de kontrolforanstaltninger, der skal gennemføres, inden ministeriet formelt accepterer fartøjshandler og kvoteoverdragelser, herunder en tjekliste til sagsbehandlerne. Ministeriet vil nu også fastsætte i bekendtgørelse, at ministeriet i forbindelse med salg af et fiskefartøj vil modtage den samme dokumentation for handlen i form af kopi af den dokumentation (skøde, slutseddel mv.), som sendes til Søfartsstyrelsen, og som er underskrevet af både køber og sælger.

Ministeriet har også oplyst, at ministeriet i 2016 har ændret praksis, så fiskeritilladelser herefter kun kan sendes til ejerens e-Boks og ikke til ejerens kontaktperson. Det vil derfor fremover ikke være muligt at udsende fiskerilicenser til andre end den ejer, der er registreret i fiskerisystemet.

Sagsbehandlingsfejl

75. Den anden type overskridelser af koncentrationsreglerne skyldes ifølge ministeriet flere direkte fejl i sagsbehandlingen i den undersøgte periode. Når en fisker vil gennemføre en handel, der samtidig betyder, at vedkommende vil komme til at eje for meget af en kvote, skal ministeriet afvise handlen. Vi har set eksempler på, at ministeriet har godkendt handler, som ikke skulle have været godkendt.

I ét tilfælde gav handlen den pågældende fisker mulighed for at opnå en uretmæssig indtægt på ca. 2 mio. kr. i perioden 2015-2016. Kvotehandlen burde have været afvist i forvaltningssystemet, fordi handlen bragte fiskeren over de tilladte grænser for kvoteejerskab, men det skete ikke. Først i forbindelse med vores undersøgelse er ministeriet blevet opmærksom på dette, selv om den pågældende kvote har været ejet uretmæssigt af den pågældende fisker i over 3 år. Dette til trods for at overskridelsen fremgår af de opgørelser af kvotekonzentrationen for den pågældende fisker, som ministeriet udarbejdede til besvarelse af spørgsmål stillet i Folketinget. Ministeriet vil nu bede den pågældende fisker om at afhænde de kvoter, som vedkommende købte i strid med koncentrationsreglerne.

76. Ministeriet registrerer som nævnt årligt ca. 10.000 kvotehandler, selv om 90 % af fangstmængderne bliver landet af kun 119 fartøjer. For at undgå nogle af de forholdsvis mange manuelle operationer, som sagsbehandlerne skal igennem, vil ministeriet nu forsøge at automatisere systemet yderligere med forbedret it-understøttelse af sagsbehandling.

Svage sanktioner

77. Ministeriets sanktioner for overtrædelser har været svage og i praksis virkningsløse som middel til at sikre overholdelse af reglerne. Ministeriet har formuleret reglerne sådan, at hvis en fisker kommer til at overskride kvoteloftet, så skal fiskeren 3 måneder efter, at ministeriet har opdaget det, sørge for at afhænde de kvoter, som ligger ud over kvoteloftet.

Ministeriet har nu oplyst, at ministeriet agter at ændre 3-månedersreglen, så det fremover enten ikke vil være tilladt eller kun for en begrænset periode være tilladt at overskride de maksimale satser for kvoteejerskab. Endvidere har ministeriet i maj 2017 besluttet at få en ekstern part til at forestå en grundig gennemgang og analyse af ministeriets sagspraksis og administration. Ministeriet har oplyst, at hensigten med analysen er at rette eksisterende fejl og forbedre administrationen. Ministeriet vil så hurtigt som muligt bringe den administrative kontrol op på et tilfredsstillende niveau, som sikrer en høj grad af sikkerhed imod overtrædelser af bl.a. kvotekonzentrationsreglerne.

RESULTATER

Rigsrevisionen vurderer, at Miljø- og Fødevareministeriet ikke har et register, der sikrer en korrekt registrering af ejerskabet af kvoter, og ej heller har udført den nødvendige administrative kontrol af handlen med kvoter. Ministeriet har ikke løftet opgaven med at etablere et retvisende forvaltningssystem, på trods af at det var en forudsætning, da Folketinget i 2002 besluttede at indføre omsættelige kvoter i dansk fiskeri.

Det har i mange tilfælde medført, at kvoterne ikke er tilskrevet de korrekte ejere på de korrekte tidspunkter i ministeriets forvaltningssystem. Ministeriet har truffet forkerte afgørelser og udstedt uretmæssige dispensationer, hvilket indebærer en risiko for, at nogle fiskere kan have haft økonomisk fordel på bekostning af andre fiskere. Da dette gik op for ministeriet, rettede ministeriet på grund af sagsbehandlingsfejl ikke fejlene. De mange fejlregistreringer, som Rigsrevisionen har påvist, betyder samtidig, at hverken offentligheden eller andre myndigheder kan anvende ministeriets opgørelser af kvoteejerskab og kvotekonzentration.

Ministeriets mangel på helt basale forudsætninger for at udføre en tilfredsstillende administrativ kontrol, fx stadfæstede regler for anmeldelser af handler med fartøjer og kvoter, instrukser til sagsbehandlere samt kvalitetssikringsprocedurer, har ført til en utilstrækkelig administrativ kontrol. Dette har givet mulighed for overtrædelser af kvotekonzentrationsreglerne, hvilket Rigsrevisionen har påvist i flere tilfælde.

Dette står i kontrast til, at ministeriet i november 2015 oplyste til Folketinget, at ministeriet førte løbende kontrol med, om kvotekonzentrationsreglerne blev overholdt, at en eventuel overskridelse af kvotelofterne ville blive afsløret i forbindelse med ministeriets kontrol, og at ministeriets kontrol ikke viste konkrete overtrædelser af lovgivningen.

Rigsrevisionen finder samlet set, at ministeriets register over ejerskab af kvoter ikke har sikret, at det ikke er muligt som enkeltperson eller som fartøj at overskride de gældende kvotelofter, og at systemet derfor ikke sikrer, at kvotekonzentrationsreglerne for personer og fartøjer overholdes. Undersøgelsen viser i den sammenhæng, at ministeriet allerede i 2012 internt var klar over, at der i ministeriets system ville opstå risiko for, at ikke alle oplysninger i registre ville være til stede synkront for en endelig og korrekt sagsbehandling i forbindelse med indførelsen af nye kvotelofter. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet ikke sidenhen i tilstrækkelig grad har sørget for at sikre sig, at disse risici kunne imødegås, fx ved at udføre den nødvendige administrative kontrol.

Rigsrevisionen påpeger, at ca. 10.000 årlige kvotehandler forekommer at være et meget stort antal. Rigsrevisionen opfordrer derfor ministeriet til i ministeriets gennemgang af området også at analysere årsagerne til og nødvendigheden af et så stort antal kvotehandler, henset til de offentlige omkostninger forbundet med administrationen heraf. Ministeriet har tilkendegivet at ville analysere, om det nuværende meget høje omfang af kvotehandler er ønskeligt.

Ministeriet vil nu udarbejde bekendtgørelser, instrukser og eventuelt iværksætte en proces med ændring af relevant lovgivning samt iværksætte en fuldstændig gennemgang af ministeriets hidtidige praksis i forbindelse med kvotehandler med henblik på at etablere en ny praksis, der kan sikre en høj grad af sikkerhed mod overtrædelser af bl.a. kvotekonzentrationsreglerne. Således vil bl.a. krav om dokumentation for handler med fartøjer og brug af samme registreringsdatoer i Søfartsstyrelsens Skibsregister og ministeriets Fartøjsregister medvirke til at sikre overholdelse af reglerne for kvotekonzentration.

I tilknytning til gennemgangen vil ministeriet få udarbejdet forslag til en fremtidig administrationsmodel for området, herunder analysere mulighederne for en understøttende digitalisering af administrationen med registrering og kontrol af fartøjs- og kvotehandler.

3.2. MINISTERIETS OPFØLGNING PÅ, OM REGLERNE BLIVER OVERHOLDT

78. Vi har undersøgt, om ministeriet aktivt har fulgt op på og haft en skærpet bevågenhed i forhold til, om reglerne bliver overholdt. Det har vi gjort ved at gennemgå ministeriets handlinger, efter at der opstod øget risici for overtrædelse af reglerne. Det er vores opfattelse, at ministeriet bør have en skærpet bevågenhed i forhold til, om reglerne bliver overholdt, når ministeriet er bekendt med en særlig risiko for, at reglerne ikke er tilstrækkelige til at understøtte Folketingets intentioner.

Dette indebærer, at ministeriet løbende skal vurdere, hvor der er risiko for overtrædelse af reglerne. Dvs. at ministeriet bør overveje, om der er nogen uden for systemet, som kan drage uretmæssigt fordel af systemets eventuelle fejl og brister.

79. Risikobilledet ændrede sig, da ministeriet i 2012 indførte loft for personligt ejerskab af den samlede IOK-kvoteg og krydsregler for at holde IOK- og FKA-fiskerierne adskilt. Derudover har fiskerierhvervet advaret ministeriet om, at kvotekonzentrationsreglerne efter sigende blev forsøgt omgået. Endelig lovede ministeriet Folketinget – i kølvandet på en kritisk udsendelse i DR2 i efteråret 2015 om kvotekonger og koncentrationen af de danske fiskekvoter – at undersøge nærmere, hvordan ministeriet bedst muligt kunne sikre, at hensigten med reglerne blev overholdt.

80. Ministeriet har indledningsvist oplyst til Rigsrevisionen, at ministeriet efter at have undersøgt området har vurderet, at ministeriet havde etableret et generelt velfungerende system, og at ministeriet fandt, at man skulle være varsom med at regulere til skade for alle, fordi der var forlydender om, at nogle få handlede imod hensigten.

Efter udsendelsen i DR2 i september 2015 gik ministeriet i gang med at undersøge området. I november 2015 oplyste ministeren til Folketinget, at ministeriet var bekendt med nogle uhensigtsmæssigheder i kvotesystemet, som betød, *at enkeltpersoner via selskabskonstruktioner og aftaler med andre fiskere reelt disponerer over større kvoteandele, end det havde været hensigten med reglerne*. Ministeriet skulle derfor foretage en grundig gennemgang af hele kvotekonzentrationsområdet for at klarlægge, hvordan ministeriet bedst muligt kunne sikre sig mod overtrædelse af reglerne.

Ministeriet undersøgte sagen ved at:

- 1) Kontrollere, om reguleringen var overholdt, dvs. om der var kvoteejere, som ejede flere kvoter, end de måtte.
- 2) Kontrollere for stråmandsvirksomhed.
- 3) Gennemgå fordele og ulemper ved mulige reguleringstiltag.

Vi har undersøgt de 3 dele af ministeriets indsats herunder.

Ministeriets opfølgning på, om der var kvoteejere, som ejede flere kvoter, end de måtte

81. Ministeriet opgjorde på det aktuelle tidspunkt dels den konkrete fiskerfamilies kvotekonzentration, som var omdrejningspunktet for tv-udsendelsen, dels kvotekvotekonzentrationen generelt. Sidstnævnte gennemgang blev præsenteret for Folketinget som besvarelse af spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget i oktober 2015. Ministeriet konkluderede, at kvotekonzentrationsreglerne, hverken i det konkrete tilfælde eller generelt, var blevet overtrådt. Ministeriet meddelte samtidig, at der blev administreret efter reglerne, at der ikke var konstateret fejl, og at reglerne var overholdt. Det bekræftede, hvad ministeriet allerede i selve tv-udsendelsen havde udtalt, nemlig at det vigtigste var, at der ikke er nogen overtrædelse af reglerne.

Ministeriet udarbejdede i november 2015 et notat, der kunne anvendes til besvarelse af spørgsmål i Folketinget. Notatet forklarede, at fiskeren, der optrådte i tv-udsendelsen, efter 2014 på grund af koncentrationsreglerne ikke havde måttet købe flere IOK-kvoter og heller ikke havde gjort det. Uddrag af forklaringen i notatet er vist i boks 12.

BOKS 12**UDDRAG AF MINISTERIETS FORKLARING**

"Idet pågældende fisker siden 1. januar 2014, efter indførelse af reglen om, at en enkelt person højst må eje 10 % af de samlede danske IOK-kvoter, ikke har erhvervet sig yderligere kvoteandele, har han ikke overtrådt bestemmelser om kvotekonzentration. Havde pågældende fisker erhvervet sig yderligere kvoteandele efter den 1. januar 2014, skulle styrelsen påbyde ham at afhænde disse kvoteandele inden for en periode på 3 måneder".

I december 2015 oversendte ministeriet opgørelser over den pågældende fiskers og hans familiemedlemmers ejerskab af fartøjer, selskaber og kvoter til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg. Ministeriet konkluderede hertil, at *de nævnte fiskere ikke overtræder nogle af reglerne for, hvor mange kvoter en enkelt fisker må eje.*

82. Vores undersøgelse viser, at ministeriets notat fra november 2015 ikke gav et korrekt og fyldestgørende billede af udviklingen. Reglerne om, at pågældende fisker ikke måtte tilkøbe flere IOK-kvoter efter 1. januar 2014, blev nemlig overskredet i 2 tilfælde, som ministeriets gennemgang af sagen ikke omtalte. Herudover havde den pågældende fisker erhvervet sig for mange andele af en specifik FKA-kvote. Dette brud på koncentrationsloftet fremgik af de bilag, der blev sendt til Folketinget i december 2015. Ministeriet oversendte altså bilag med en opgørelse af den pågældende fiskers kvoteejerskab, hvoraf denne specifikke FKA-kvote fremgik, samtidig med at ministeriet fastslog, at man havde tjekket vedkommendes forhold og på den baggrund kunne konkludere, at der ikke var foregået regelbrud. Ministeriet burde senest have opdaget overskridelsen af reglerne, da ministeriet gennemgik materialet ved oversendelsen til Folketinget. Den pågældende fisker havde på dette tidspunkt med ejerskabet af denne FKA-kvote overskredet kvotekonzentrationsreglerne i næsten 2 år. Vi kan på grund af de tidligere beskrevne fejlregistreringer i ministeriets forvaltningssystem ikke udelukke, at det er sket i flere tilfælde. Ministeriet har oplyst, at det var en fejl, at ministeriet ikke opdagede og dermed ikke anførte, at den pågældende fisker havde købt flere FKA-kvoter, end det var tilladt.

83. Ministeriets notat beskriver endvidere ikke den faktuelle udvikling i den pågældende fiskers ageren, idet notatet undlader at beskrive, at pågældende fisker i et halvt år ejede flere kvoter, end han måtte. Ministeriet var et halvt år om at opdage dette og påbød herefter fiskeren at afhænde IOK-kvoter. Ministeriets notat undlader dermed også at beskrive, at den pågældende fisker var blevet påbudt at afhænde IOK-kvoter i december 2014. Ministeriet medgiver, at notatet kunne have været mere fyldestgørende.

Ministeriets opfølgning på anklager om stråmandsvirksomhed

84. Ministeriet har fået henvendelser fra fiskerierhvervet, som fx har advaret ministeriet om den mulige brug af stråmænd. Ministeriet var dermed advaret om, at nogle fiskere tilsyneladende havde råderet over flere kvoter, end det er muligt med de individuelle kvoteregler. Ministeriet har oplyst, at erhvervets advarsler om stråmandsvirksomhed ikke var konkretiseret ud over brugen af stråmænd i ét specifikt tilfælde.

85. Ministeriet har oplyst, at ministeriet i efteråret 2015 undersøgte, om det var muligt for fiskere gennem selskaber at disponere over flere kvoter, end det var intentionerne med kvotekoncentrationsreglerne. Ministeriet har oplyst, at stråmandsvirksomhed pr. definition foregår i det skjulte og derfor kan være vanskeligt at komme til livs. Ministeriet undersøgte de forhold, som, ministeriet mente, var relevante vedrørende stråmandsvirksomhed, og som vedrørte ministeriets lovgivning.

I forbindelse med udsendelsen i DR2 meldte Greenpeace den fisker, der er nævnt i udsendelsen, til politiet. Ministeriet rettede også henvendelse til Konkurrencestyrelsen for at få afklaret, om den konkrete fisker eventuelt misbrugte en dominerende stilling på markedet for fiskerirettigheder.

86. Rigsrevisionen finder, at det materiale, som ministeriet udleverede til Konkurrencestyrelsen, indeholdt indikationer på stråmandsvirksomhed. Ministeriet videresendte ikke materialet til politiets efterforskning, da ministeriet vurderede, at der ikke var indikationer på stråmandsvirksomhed. Oplysningerne fremgår af boks 13.

BOKS 13

OPLYSNINGER, DER INDIKERER STRÅMANDSVIRKSOMHED

Ministeriet fremsendte i 2015 en række opgørelser over leje af fisk i fiskepuljer til Konkurrencestyrelsen. I puljeregnskabet fremgik det i flere tilfælde, at der blev flyttet fisk mellem fartøjer, der blev angivet som ejet af den samme person. Ministeriet kunne ved hjælp af Skibsregistret nemt have undersøgt, om dette var korrekt. Det var det formelt set ikke, da det fremgår af Skibsregistret, at de pågældende fartøjer ikke er ejet af samme person. Dette er derfor efter Rigsrevisionens vurdering en indikation på stråmandsvirksomhed.

Ministeriet undersøgte på daværende tidspunkt ikke forholdet nærmere, da ministeriet ikke fandt forholdet mistænkeligt.

Ministeriet vurderer fortsat, at materialet ikke giver anledning til mistanke om ulovlige forhold. At puljen i sit regnskab havde skrevet, at der blev overført fisk fra et fartøj til et andet, som begge var ejet af samme person, skulle ikke tages bogstaveligt. Puljen har forklaret, at det alene var en standardbetegnelse, som bliver anvendt i puljen til alle de handler, hvor puljen ikke skal foretage økonomisk opkrævning. Om ejerne af fartøjerne eventuelt selv laver en opkrævning på lejen i de tilfælde, hvor puljen ikke skal gøre det, har puljen ikke kendskab til. Puljen har dertil oplyst, at puljens medarbejdere ikke tjekker ejerforholdene, inden handlerne registreres i puljens regnskab.

Rigsrevisionen finder, at det forhold, at der ved overførslen mellem fartøjerne ikke foretages økonomisk opkrævning mellem de registrerede ejere i Skibsregistret, ikke afkræfter indikationen på stråmandsvirksomhed. Rigsrevisionen konstaterer videre, at der i puljerne er mulighed for at disponere over fartøjer, som formelt er ejet af andre, når puljen ikke tjekker ejerforholdene.

87. Også i et andet tilfælde har ministeriet, efter Rigsrevisionens vurdering, ikke videregivet relevante oplysninger til politiets efterforskning af stråmandsvirksomhed. Det skyldes, at der i et af de selskaber, som var en del af politiets efterforskning, havde været registreret håndpant i selskabet i perioden 2014-2017. Ministeriet havde godkendt dette erhvervsfiskeriselskab ved 3 ændringer i ejerforholdene frem til begyndelsen af 2017.

Rigsrevisionen finder, at håndpant under normale omstændigheder omfatter en effektiv rådighedsberøvelse af det pantsatte, dvs. i dette tilfælde anparterne i selskabet og den dertilhørende indflydelse i selskabet, herunder stemmeretten. Under normale omstændigheder vil håndpantet i andelene i det pågældende selskab således omfatte en rådighedsberøvelse af stemmeretten, hvilket ikke er i overensstemmelse med fiskerilovens § 16, jf. boks 14.

BOKS 14

HÅNDPANT

Under normale omstændigheder er håndpant en særlig form for pant i løsøre eller værdipapirer, hvor panthavers rettigheder i relation til pantet afhænger af, at pantsætter berøves rådigheden over det pantsatte gode. Pantet overgives fysisk til panthaveren eller opbevares på en sådan måde, at pantsætteren berøves dispositionsmuligheden.

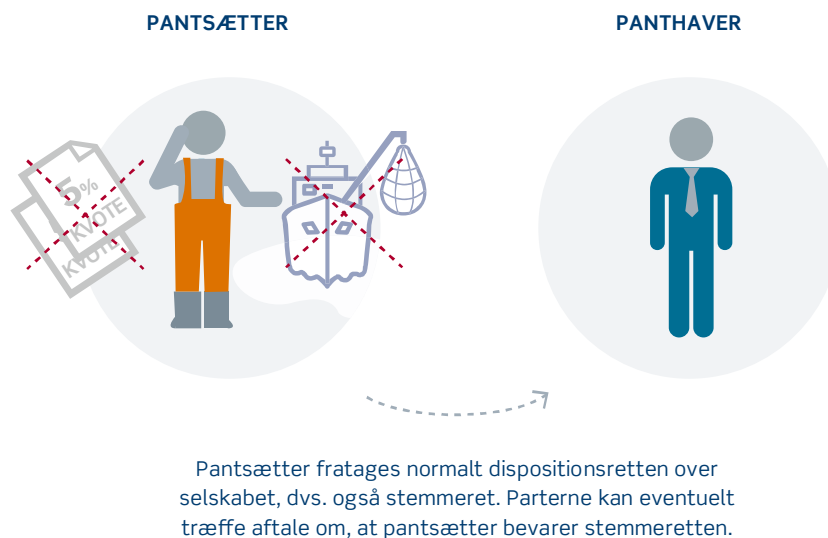
Under normale omstændigheder er registreret håndpant i anparter uforeneligt med fiskerilovens § 6, stk. 2, nr. 4, hvoraf det fremgår, at kapitalejerne skal have stemmeandele proportionalt med ejerandele i et selskab. Dette skyldes, at pantsætter under normale omstændigheder effektivt berøves rådigheden over selskabet, herunder indflydelse og stemmeret. Hensigten med reglerne i fiskeriloven for erhvervsfiskeriselskaber er at sikre fiskernes ejerskab af fiskekvoterne og indflydelse i fiskeriet, hvorfor der også stilles krav om, at erhvervsfiskerne i et selskab skal have stemmemajoritet.

PULJEREGNSKAB

I en pulje kan en række fiskere leje fiskekvoter af hinanden. Hensigten med etableringen af puljesystemet var, at gøre kvoteudnyttelsen så optimal som muligt. Puljebestyreren afregner årligt det samlede kvoteregnskab for puljen til ministeriet.

88. I modsætning til almindelig finansiel pantsætning, hvor pantsætter fortsat kan disponere over det ejede aktiv, omfatter håndpant i selskabets anparter normalt en effektiv fratagelse af dispositionsretten over selskabet, herunder aktiver, indflydelse og stemmeret. Dette illustreres i figur 7.

FIGUR 7

KONSEKVENSER AF HÅNDPANTSÆTNING

Kilde: Rigsrevisionen.

89. Ministeriet har oplyst, at ministeriet ikke i sig selv anser registreringen af håndpant i et fiskeriselskab som en indikation på stråmandsvirksomhed. Ministeriet anfører, at parterne kan aftale, at pantsætter bevarer stemmeretten, selv om anparterne er i håndpant.

Det er dog Rigsrevisions opfattelse, at der i dette tilfælde var en konkret indikation på, at stemmeretten var omfattet af aftalen i forbindelse med håndpantningen. Det skyldes, at det klart fremgik i CVR, at det selskab, som ministeriet havde godkendt i 3 år, havde overdraget stemmeretten til et andet selskab. Med andre ord var pågældende fiskeriselskab registreret i CVR med 100 % ejerandel, men 0 % stemmeandel. Ifølge Erhvervsstyrelsens definition af ejerskab ville den reelle ejer af selskabet ved en sådan konstruktion være selskabet, der havde fået overdraget stemmeretten.

Rigsrevisionen gjorde ministeriet opmærksom på denne konkrete indikation på, at stemmeretten således var afgivet i en aftale mellem parterne, hvilket kunne indikere stråmandsvirksomhed. I det konkrete tilfælde var der således *både* registreret håndpant, hvilket normalt indebærer, at ejeren effektivt mister rådigheden over stemmeretten i selskabet, og en konkret indikation på, at stemmeretten samtidigt var overdraget til et andet selskab.

Ministeriet undersøgte forholdet ved at kontakte det pågældende selskabs advokat, som svarede, at det var en fejl, og at pantsætningen ikke burde have været registreret. Ministeriet tog forklaringen til efterretning og undersøgte ikke sagen nærmere, selv om håndpantningen fremgik af ejerbogen ved hvert af de 3 ejerskifter, som var registreret i selskabets ejerbog i de forudgående 3 år. På den baggrund fandt ministeriet ikke anledning til at underrette politiet om det nævnte forhold. Politiet afsluttede i begyndelsen af 2017 sin efterforskning af sagen, bl.a. fordi ministeriet havde gennemgået sagen og meddelt politiet, at der ikke forelå strafbare overtrædelser af reglerne på fiskeriområdet.

Ministeriet mener, at reglerne om erhvervsfiskeriselskaber i fiskeriloven ikke indeholder et forbud mod håndpant. Ministeriet henviser til, at loven stiller krav om, at pantsætning skal ske til erhvervsfiskere. Loven stiller også krav om, det skal fremgå af et erhvervsfiskeriselskabs vedtægter, at de noterede aktier og anparter ved stemmeret e.l. har en indflydelse, der mindst svarer til kapitalandelen, hvilket skal sikre fiskernes indflydelse. Ministeriet mener derfor, at hensynet bag reglerne for erhvervsfiskeriselskaber om, at det skal være fiskere, der har indflydelsen i fiskeriet, gør, at håndpant i sig selv ikke er uforeneligt med fiskeriloven.

Rigsrevisionen er af den opfattelse, at ministeriet burde have undersøgt den konkrete pantsætning til bunds, herunder om stemmeretten var omfattet af pantsætningen eller ej. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hvis ejeren har haft 0 % stemmeret i CVR fra 2014 til 2017, så har selskabet ikke opfyldt kravene i fiskerilovens § 16.

90. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet har oplyst, at den varslede eksterne analyse af området vil se nærmere på, om ministeriet mere effektivt kan opdage og afsløre stråmandsvirksomhed, herunder bestemmende indflydelse og reelt ejerskab af erhvervsfiskeriselskaberne. Ministeriets analyse vil også omfatte en gennemgang af antallet af fiskeriselskaber, som ministeriet eventuelt måtte have godkendt, med registreret håndpant i ejerbogen 5 år tilbage i tid.

Ministeriets gennemgang af fordele og ulemper ved mulige reguleringstiltag

91. Ministeren meddelte i forbindelse med et samråd om kvotekonzentration i november 2015 Folketinget, at ministeriet ville gennemgå de eksisterende regler vedrørende kvotekonzentration og reglerne for erhvervsfiskeriselskaber. Ministeriets gennemgang af området skulle klarlægge, om reglerne skulle gøres mere præcise. Ministeriet ville muligvis bede om bistand fra Kammeradvokaten for at dæmme op for eventuelle brug af stråmænd.

Ministeriet indhentede i forbindelse med sin gennemgang af området redegørelser fra både de store og de mindre fiskeres repræsentanter. De store fiskeres repræsentanter mente, at reglerne var hensigtsmæssige, som de var, mens de mindre fiskeres repræsentanter havde en række forslag til, hvordan reglerne vedrørende kvotekonzentration og selskaber kunne ændres. Forslagene fra sidstnævnte gik bl.a. på, at der skulle sættes et loft for, hvor store kvoteandele et selskab kunne eje (uanset at der var flere fiskere, der ejede selskabet), og et loft for, hvor mange kvoter enkeltpersoner kunne have bestemmende indflydelse over, fx ved at have indflydelse på andre fiskeres kvoter i en selskabskonstruktion.

Ministeriet stod dog fast på, at ministeriet ikke ville anbefale hovedparten af erhvervets anbefalede forslag om stramninger på området, idet ministeriet på baggrund af en faglig vurdering fandt, at forslagene ikke havde nogen reel effekt på kvotekonzentrationen. Fx mente ministeriet, at lofter for kvoteejerskab for selskaber ingen effekt ville have på kvotekonzentrationen, fordi man blot kan opdele et selskab i yderligere selskaber, ligesom de øvrige forslag ville være vanskelige at kontrollere, og effekten af dem ikke ville være proportional med de omkostninger og det administrative besvær, de ville medføre for erhvervet og ministeriet.

92. I aftalen om servicetjek af fiskeriområdet fra 2016 konkluderede ministeriet, at området var velreguleret, og anbefalede 3 ændringer på området, herunder bl.a. at fastsætte et kvoteloft for de resterende FKA-arter, hvor der endnu ikke var blevet fastsat et kvoteloft. Desuden skulle fiskeriloven som tidligere nævnt ændres ved førstkommande lejlighed, så det ikke længere vil være muligt for den sidste tredjedel af et fiskeriselskab at forblive anonym.

93. Ministeriet undersøgte også som en del af serviceeftersynet af reglerne, hvordan vores nabolande havde reguleret koncentrationen af kvoter hos selskaber. Ministeriet konkluderede, at der i relation til kvotekoncentration ikke kunne hentes inspiration fra de andre landes systemer, fordi deres systemer ikke var sammenlignelige med de danske. Ministeriet nævnte specifikt, at Island har et IOK-system, hvor det til forskel fra det danske system var muligt for aktører uden tilknytning til fiskerierhvervet at købe fiskekvoter.

Ministeriet nævnte ikke, at ministeriet havde modtaget oplysninger om, at man i Island siden 1998 har haft regulering af koncentrationen af kvoter hos selskaber. I Island gælder der i lovgivningen begrænsninger i kvoteejerskab, både for enkeltpersoner, for selskaber og for "nært knyttede aktører som helhed". De nært knyttede aktører er defineret af ejerskabsforhold og af de direkte eller indirekte styringsmuligheder fra et selskab til et eller flere andre selskaber.

94. Fra politisk hold var der efterspurgt forslag til, hvordan ministeriet kunne indføre kvotekoncentrationsregler for selskaber. Ministeriet vurderede dog ikke de ovennævnte oplysninger relevante nok til at indgå i aftalen om servicetjek af fiskeriområdet fra 2016, der blev udleveret til aftaleparterne og senere Folketinget i forbindelse med samrådet om muligheder for at imødegå kvotekoncentration i april 2017. Ministeriet medgiver, at ministeriet for fuldstændighedens skyld godt kunne have oplyst om de pågældende oplysninger om Island. Ministeriet vurderede dog, at den islandske model ikke var relevant i en dansk kontekst, fordi det i Island er muligt for alle at eje kvoterettigheder, dvs. også ikke-erhvervsfiskere. Rigsrevisionen påpeger, at det også i Danmark er muligt for ikke-erhvervsfiskere at eje kvoter, fordi der frem til i dag ikke i lovgivningen har været krav om, at man skal oplyse til ministeriet, hvem der ejer den sidste tredjedel af et fiskerselskab.

95. I december 2016 vedtog et flertal uden om regeringen en politisk aftale om en vækst- og udviklingspakke til dansk fiskeri. Aftalen pålagde ministeriet at gennemføre regulering, der ligger i forlængelse af nogle af de forslag, som de mindre fiskeres repræsentanter havde stillet, og som ministeriet havde afvist. Herunder et forsøg på at komme stråmands-virksomhed til livs ved at fiskere fremover skal indsende tro og love-erklæringer om, at den underskrivende fisker selv disponerer over de fangstrettigheder, han ejer.

Efterforskning af mulige ulovligheder

96. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen af ministeriets forvaltning observeret en række forhold, der ikke bare dokumenterer ministeriets utilfredsstillende forvaltning, men også kan indikere ulovligheder. Rigsrevisionen har henledt ministeriets opmærksomhed på forholdene. Vi har bl.a. henledt ministeriets opmærksomhed på følgende forhold:

- Ved gennemgangen af køb og salg af kvoter har Rigsrevisionen konstateret, at der er underskrifter på en række dokumenter, der tydeligvis ikke stammer fra den person, der burde have underskrevet dette dokument. Hvis der foreligger det fornødne forsæt, er der således begået dokumentfalsk i forhold til ministeriet.
- Ved gennemgangen af en række fiskeriselskaber har Rigsrevisionen konstateret mulige overtrædelser af fiskeriloven. Overtrædelserne kan give anledning til såvel administrative som strafretlige sanktioner under de rette betingelser:
 - Ved gennemgangen af en række transaktioner har Rigsrevisionen konstateret flere eksempler på fiskere, der i deres indberetninger til ministeriet disponerer, som om de ejer fartøjer og kvoter, som de ikke reelt er ejere af. Der er således tale om, at de giver en offentlig myndighed forkerte oplysninger, hvilket er strafbart, både hvis der er tale om forsæt eller grov uagtsomhed.
- Ved gennemgangen af de lejeopgørelser, som ministeriet har sendt til Konkurrencestyrelsen, har Rigsrevisionen beskrevet overførsler mellem fartøjer, der ifølge Rigsrevisionen indikerer stråmandsvirksomhed. Rigsrevisionen har yderligere henledt ministeriets opmærksomhed på en sag, hvor der er registreret håndpant af anparterne i et selskab, der ejer fiskekvoter, som Rigsrevisionen ligeledes vurderer er en indikation på stråmandsvirksomhed. Hvis stråmandsvirksomheden er etableret til med forsæt at omgå reglerne for kvotekonzentration, er dette strafbart. Det er Rigsrevisionens vurdering, at oplysningen havde relevans i forhold til en igangværende politimæssig efterforskning.

Foranlediget af Rigsrevisionens undersøgelse har ministeriet anmodet politiet om at indlede en politimæssig efterforskning af de nævnte forhold.

Ministeriets fremadrettede analyse af fiskeriområdet

97. Som nævnt har ministeriet på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse besluttet at iværksætte en ekstern analyse af fiskeriforvaltningen. I boks 15 fremgår formålet med og indholdet af analysen.

BOKS 15**FORMÅLET MED OG INDHOLDET AF MINISTERIETS EKSTERNE ANALYSE AF KVOTEFORVALTNINGEN**

Formålet med ministeriets analyse er at få et fuldstændigt historisk billede af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens administration og kontrol med danske erhvervsfiskeres ejerskab af kvoteandele. Som baggrund for analysen vil det blive beskrevet, hvilke forpligtelser der påhviler styrelsen som den ansvarlige myndighed på området, der skal sikre, at de gældende regler for kvotekonzentration overholdes. Dernæst vil styrelsens nuværende administrationssystem i forhold til ejerskab af kvoter og fiskefartøjer og handler hermed blive beskrevet, herunder hvilke procedurer styrelsen anvender for at kvalitetssikre data. Herudfra vil der blive foretaget en analyse af styrelsens eksisterende administrationssystem. Hensigten hermed er at få et samlet billede af eksisterende systemiske fejl og mangler i styrelsens administration på området.

I tilknytning til analysen vil ministeriet anmode den eksterne part om at udarbejde forslag til en fremtidig administrationsmodel for området, herunder analysere muligheden for en understøttende digitalisering af administrationen med registrering og kontrol af fartøjs- og kvotehandler.

Endvidere vil ministeriet på baggrund af det eksterne analysearbejde samt Rigsrevisionens undersøgelse analysere, om ministeriet mere effektivt kan opdage og afsløre stråmandsvirksomhed, herunder bestemmende indflydelse og reelt ejerskab af erhvervsfiskeriselskaberne. Herudover vil ministeriet analysere, om dele af den nuværende reguleringsmodel på området bør ændres, herunder bl.a. det generelle 10 %-loft på IOK-området og hensigtsmæssigheden i at have ét samlet kvoteloft for IOK-arter kontra individuelle kvotelofte for de enkelte IOK-arter. Analysen vil også se på den af Rigsrevisionen påpegede problemstilling om anvendelse af initial- eller slutkvoter ved kvotekonzentrationsberegning. Endelig vil ministeriet analysere årsagerne til det meget høje omfang af kvotehandler og det ønskelige heri.

Samtidig vil ministeriet kigge nærmere på, om der er den fornødne præcision i lovgivningen på området med henblik på at kunne være retningsgivende for reguleringen af området.

På baggrund heraf vil ministeriet foretage de nødvendige ændringer i relevante bekendtgørelser og eventuelt iværksætte en proces med ændring af love for at tage hånd om de problemer, som Rigsrevisionen har påpeget, der har været frem til i dag. Ministeriet vil også øge den ledelsesmæssige opmærksomhed på dette område og sikre de nødvendige resurser til en tilfredsstillende opgaveløsning.

Kilde: Miljø- og Fødevareministeriet.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at ministeriet ikke aktivt har fulgt op på eller har foretaget en grundig undersøgelse af, om reglerne blev fulgt, selv om ministeriet burde have været opmærksom på og var blevet advaret om, at der var øget risiko for overtrædelser af reguleringen efter indførslen af kvotekonzentrationsreglerne i 2012.

Ministeriet skulle på baggrund af en tv-udsendelse i DR2 i efteråret 2015 kontrollere, om reguleringen var overholdt, og om der var tegn på stråmandsvirksomhed og desuden gennemgå fordele og ulemper ved mulige reguleringstiltag. Men for det første opdagede ministeriet ikke, på trods af at ministeriet udarbejdede et tjek af det konkrete tilfælde, der blev rejst i DR2-udsendelsen, at den pågældende fisker havde overtrådt reglerne i 2 tilfælde. Da det klart fremgår af ministeriets eget forvaltningssystem, at den pågældende fisker købte kvoter, som han ikke måtte, har ministeriet videregivet forkerte oplysninger. Ministeriet oplyser, at ministeriet har viderebragt de forkerte oplysninger til Folketinget uden forsæt, da ministeriet på daværende tidspunkt ikke havde opdaget fejlen.

For det andet videregav ministeriet ikke centrale oplysninger til politiets igangværende efterforskning af stråmandsvirksomhed og valgte efter politiundersøgelsens afslutning, da det stod klart for ministeriet, at der var registreret håndpant i selskabet, ikke at viderebringe denne viden til politiet, idet ministeriet ikke vurderede, at der var indikation af stråmandsvirksomhed.

For det tredje vurderede ministeriet, at oplysningerne om de islandske kvotekonzentrationsregler for selskaber ikke var relevante for danske forhold, hvorfor de ikke kom med i aftalen om servicetjek af fiskeriområdet fra 2016. For det fjerde argumenterede ministeriet mod de fleste forslag fra erhvervet om at ændre reguleringen med henvisning til, at det ikke ville få nogen effekt. Ministeriets interne undersøgelse mandede således ud i, at ministeriet vurderede at have administreret efter reglerne, at der ikke var konstateret fejl, at reglerne var overholdt, og at reguleringen var passende.

Endelig skal Rigsrevisionen påpege, at der med puljernes praksis for ikke at tjekke ejerforholdene, inden handler registreres, er mulighed for, at der kan disponeres over fartøjer, som formelt er ejet af andre, hvilket efter Rigsrevisionens vurdering giver adgang til at kunne udøve stråmandsvirksomhed. Ministeriet har oplyst, at ministeriet vil se nærmere på puljereglerne med henblik på at afklare, om der er behov for stramninger.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen af ministeriets forvaltning observeret en række forhold, der ikke bare dokumenterer ministeriets utilfredsstillende forvaltning, men også kan indikere ulovligheder. Ministeriet har oplyst, at ministeriet foranlediget af Rigsrevisionens undersøgelse har anmodet politiet om at indlede en politimæssig efterforskning af de nævnte forhold.

Rigsrevisionen, den 14. august 2017

Lone Strøm

/Inge Laustsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljø- og Fødevareministeriet har understøttet reformens målsætning om, at kvoter ikke må koncentreres på for få hænder. Derfor har vi undersøgt om:

- Miljø- og Fødevareministeriet har fastsat regler, der understøtter, at kvoterne ikke koncentrereres på for få hænder.
- Miljø- og Fødevareministeriet har etableret et system, der sikrer en tilfredsstillende forvaltning af kvoteejerskab.

I undersøgelsen indgår Miljø- og Fødevareministeriet, herunder Landbrugs- og Fiskeristyrelsen.

Undersøgelsen omhandler perioden 2003-2017. Undersøgelsen af diverse kvotehandler og registerdata omfatter dog kun perioden 2012-2016, hvor formålet bl.a. har været at følge handlingerne hos en række fiskere, der var tæt på kvoteløfterne i perioden 2012-2016. Vi har så vidt muligt inddraget relevante udviklinger fra 2017.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, materiale fra diverse databaser og forskellige registre. Vi har desuden holdt møder med centrale aktører på området og været på besøg hos en række interessenter.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- den relevante lovgivning og bekendtgørelser fra perioden 2003-2017
- referater fra møder i Erhvervsfiskeriudvalget og tilhørende materiale
- interne ministerielle notater og tilhørende materiale
- interne ministerielle evalueringer af området fra perioden 2003-2017
- korrespondance mellem Landbrugs- og Fiskeristyrelsen og diverse aktører og tilhørende materiale.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne var at belyse delmålene.

Møder og besøg

Vi har holdt møder med og besøgt følgende aktører:

- Miljø- og Fødevareministeriet
- Landbrugs- og Fiskeristyrelsen
- Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO), Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation (DFPO), Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi (IFRO) og 2 fiskeriforeninger.

Gennemgang af kvotehandler

Vi har fået udleveret udtræk fra ministeriets fiskeriforvaltningssystem for 12 fiskeriselskabers kvotehandler i perioden 2012-2016. Vi har udvalgt disse fiskeriselskaber ud fra en vurdering af, hvilke fiskeriselskaber der ville være i størst risiko, dvs. have det største incitament til at ændre adfærd i forbindelse indførelsen af kvotelofter i 2012. Selskaberne er også udvalgt ud fra den betragtning, at det er disse fiskere, som ministeriet burde have et særligt kontrolmæssigt fokus på. I praksis har det betydet, at vi har udvalgt en række af de fiskeriselskaber, der havde en høj kvotekonzentration.

Vi har sammenholdt ministeriets registreringer af fartøjshandler med registreringer i Skibsregistret. Vi har også sammenholdt ministeriets registreringer af ejerskab af fiskeriselskaber med CVR. Endelig har vi sammenholdt ministeriets registreringer af kvotehandler mellem forskellige fiskeriselskabers fartøjer for at kontrollere, om handlerne er registreret korrekt på både køberens og sælgerens fartøj.

Vi har fundet en række forskellige måder, som kvotekonzentrationsreglerne har kunnet overtrædes på, og en række øvrige uregelmæssigheder i ministeriets registre.

Vi har derefter valgt ikke at gennemgå alle de dataudtræk om kvotehandler, som vi har indhentet, ligesom vi ikke har indhentet al den underliggende grunddokumentation for de udførte handler, dvs. de underskrevne erklæringer fra fartøjsejere, indgåede kontrakter om kvotehandler, mails osv.

Det skyldes, at vi efter at have set de omtalte fejlregistreringer i ministeriets Fartøjsregister må konstatere, at det udleverede materiale ikke er fyldestgørende nok til at kunne komme til bunds i omfanget og konsekvenserne af fejlregistreringerne. På grund af fejlregistreringer i ministeriets registre kan vi ikke vide, om vi har fået det fulde billede af de kvotehandler, som de pågældende fiskere har været involveret i perioden. Ligesom vi ikke kan garantere, at der ikke er flere fejlregistreringer i materialet end dem, vi har konstateret. For at fastslå dette ville det kræve, at vi havde fuld adgang til hele fiskerisystemet og dets underliggende grunddokumentation.

Vi har derfor overdraget en beskrivelse af de konstaterede fejlregistreringer til ministeriet, som har oplyst, at ministeriet vil iværksætte en ekstern analyse af et repræsentativt antal kvotehandler for at fastslå omfanget af fejl og mulige overtrædelser af reglerne.

Dette betyder samtidig, at vores undersøgelse ikke kan anvendes til at sige noget generelt om antallet af overtrædelser af kvotekonzentrationsreglerne og om, hvor mange handler, der reelt blev udført af de udvalgte fiskere. Undersøgelsen illustrerer alene, at det har været muligt at overtræde reglerne.

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

CVR	Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) er 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.
Erhvervsfisker	En person, som driver erhvervsfiskeri og ejer et fartøj med fiskeritilladelse, skal være registreret som erhvervsfisker med A-status. A-status kræver, at personen har indfødsret eller haft bopæl i Danmark mindst 2 år før registreringen, har været beskæftiget med erhvervsfiskeri 12 måneder før registreringen, og at 60 % af personens bruttoindkomst ved personlig virksomhed i de forudgående 12 måneder kommer fra erhvervsfiskeri.
Erhvervsfiskeriselskab	Aktie- og anpartsselskaber kan blive registreret til at drive erhvervsfiskeri. Hvis selskabet ejes af flere personer, er det en betingelse, at mindst $\frac{1}{3}$ af aktie- eller anpartskapitalen ejes af personer, der er registreret som erhvervsfiskere. Hvis selskabet ejes af et eller flere andre selskaber, er det en betingelse, at mindst $\frac{1}{3}$ af selskabet ejes af selskaber (fx holdingselskaber), hvor hele aktie- eller anpartskapitalen ejes af personer, der er registreret som erhvervsfiskere. Desuden er der krav til, hvordan vedtægterne udformes, så indflydelsen for de noterede aktier og anparter svarer til kapitalandelen.
Erhvervsfiskeriudvalget	Erhvervsfiskeriudvalget er nedsat efter § 6 i fiskeriloven. Udvalget rådgiver miljø- og fødevarerministeren om planlægning og udarbejdelse af regler om udøvelse og regulering af erhvervsfiskeriet. Erhvervsfiskeriudvalget består af 3 medlemmer fra ministeriet og 12 medlemmer fra erhvervet.
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 ind til ministeriet.
FKA-kvoteandele	Fartøjskvoteandele (FKA) omfatter torsk, tunge, rødspætte, kuller, kulmule, jomfruhummer, havtaske, rej, pighvar, mørksej og laks.
Havnekendingsnummer	Ved anmeldelse af et fartøj til registrering i Søfartsstyrelsens Skibsregister, tildeles fartøjet et havnekendingsnummer, der består af ét eller flere bogstaver og et tal. Havnekendingsnummeret skal kunne ses på skibet.
Håndpant	Håndpant er en særlig form for pant i løsøre eller værdipapirer, hvor panthavers rettigheder i relation til pantet afhænger af, at pantsætter berøves rådigheden over det pantsatte gode. Pantet overgives fysisk til panthaveren eller opbevares på en sådan måde, at pantsætteren berøves dispositionsmuligheden.
Individregistret	I Individregisteret oprettes fiskere med godkendt erhvervsfiskerstatus, dvs. at registeret viser, hvem der har ret til at fiske. Registret opdateres automatisk med CPR-registeret, der giver besked til Individregisteret, fx ved dødsfald.
Industrifisk	Industrifisk er fortrinsvis arterne tobis, sperling, hestemakrel og brisling. Industrifisk anvendes hovedsageligt til produktion af fiskeolie og fiskemel.
Initialkvoten	Initialkvoten er den kvote, som Danmark får tildelt af EU ved årets start.
Internationale kvotebyt	Internationale kvotebyt betyder, at der byttes danske kvoter for udenlandske kvoter. Ministeriet godkender alle internationale kvotebytter med danske kvoter.

IOK-kvoteandele	Individuelle Omsættelige Kvoteandele (IOK) omfatter sild, makrel og industrifisk.
Konsumfisk	Konsumfisk er spisefisk, enten i frisk eller bearbejdet form. Fx torsk, rødspætte, jomfruhummer og tunge.
Krydsreglen	En person, der samlet ejer mere end 25 % af kvotelofterne for de enkelte FKA-kvoter, må kun eje årsmængder af IOK-kvoter, som svarer til 2 % eller mere af de samlede IOK-kvoter, og omvendt.
Kystfiskerordningen	Kystfiskerordningen er etableret med det formål at sikre, at mindre erhvervsfiskere stadig er en del af den danske fiskeflåde og kan etablere et rentabelt fiskeri.
Licenser	En ejer af kvoteandele får tilsendt licenser af ministeriet, der giver den pågældende ejer ret til at fiske en bestemt mængde fisk. Fiskeren skal altid have disse licenser på de aktive fiskefartøjer for at drive lovligt fiskeri og for ved landing af fiskene at afskrive de fangede fisk på den rette kvote.
Licensregisteret	Her registreres handler med kvoter, overdragelse af årsmængder, private kvotebytter med udlandet m.m.
Pelagiske arter	Pelagiske arter er stimefisk i frie vandmasser, fx sild, makrel, tobis og sperling.
Puljefiskeri	Et puljefiskeri er etableret med henblik på at gøre det muligt for kvoteejere at leje FKA-kvoter af andre kvoteejere i en pulje efter fælles aftale. Formålet med puljerne er at sikre en højere kvoteudnyttelse og fleksibilitet i fiskeriet.
Rationsfiskeri	Rationsfiskeri betyder, at alle fartøjer, der omfattes af denne ordning, har lige adgang til at fiske en bestemt ration fisk i et bestemt tidsinterval, fx pr. uge eller måned.
Reelle ejere	Reelle ejere er personer, der direkte eller indirekte har mindst 25 %'s ejerskab eller stemmerettigheder eller har en anden afgørende kontrol, fx vetoret eller ret til at udpege bestyrelsesmedlemmer. Legale ejere er personer eller virksomheder, der direkte har mindst 5 % ejerskab eller stemmerettigheder.
Rentabilitet	Rentabilitet er en virksomheds evne til at forrente den investerede kapital.
Skibsregistret	Søfartsstyrelsens register, hvori ejerrettigheder, panterrettigheder og andre begrænsede rettigheder over skibe er anført.
Slutkvoten	Slutkvoten er den kvote, som Danmark har til rådighed efter kvotejusteringer (bl.a. på baggrund af biologisk rådgivning) og internationale kvotebytter.
Stråmandsvirksomhed	Er 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.
Årsmængder	Årsmængder tildeles de enkelte fiskere på baggrund af deres ejerandel af de enkelte kvoter. En fisker må opfiske det antal fisk, som man er blevet tildelt på den baggrund. De tildelte årsmængder fremgår af de tilsendte licenser.