



EU – landbrug og fiskeri

Ref. NICOLH

Den 3. april 2017

## **Notat om forløb om kvotekoncentration**

### **Optakt til forhandlinger**

I efteråret 2015 bragte Danmarks Radio en dokumentar, der satte fokus på, at de danske fiskekvoter koncentreres på stadig færre hænder. Billedet, der præsenteres i udsendelsen, er, at formålet med lovgivningen på området reelt omgås, specielt af en håndfuld meget store erhvervsfiskerselskaber og/eller -familier.

Den tidligere miljø- og fødevareminister besluttede i forbindelse med et samråd om kvotekoncentration, at der skulle foretages en gennemgang af området hos den daværende NaturErhvervstyrelse.

### ***December 2015 – ”bruttolisten”:***

I december 2015 udarbejder den daværende NaturErhvervstyrelse en notits med initiativer, der skulle arbejdes videre med. Det er dette papir, der aktuelt omtales i medierne som ”bruttolisten”. Denne notits har ikke været forelagt ministeren, ligesom ministeren ikke på noget tidspunkt har været forelagt det - på samrådet af 31. marts 2017 - omtalte oplæg til PowerPoint-præsentation af 31. maj 2016.

Følgende fremgår af papiret:

*”Med henblik på drøftelse med erhvervet beskrives de forskellige forslag i denne notits. Der er ikke taget stilling til forslagene, herunder om de reelt kan forventes at have en indflydelse på kvotekoncentration, forholdet til anden lovgivning m.v. Der er således alene tale om en bruttoliste.”*

Den daværende NaturErhvervstyrelse drøfter efterfølgende forslagene i december 2015 og januar 2016 med erhvervet (DFPO/Danmarks Fiskeriforening og DPPO/Danmarks Pelagiske Producent Organisation), efter ønske fra den daværende minister.

### ***Marts 2016 – beslutningsgrundlag forelægges ministeren:***

I en mødesag dateret 10. marts 2016 om kvotekoncentration indstilles tre forslag til ministeren. Det indstilles i sagen, at:

1. *"Der fastsættes krav om, at registrering som erhvervsfisker med A-status på baggrund af beskæftigelse med drift af fiskeri i land udelukkende kan ske ved generationsskifte.*
2. *Der indføres koncentrationsregler for samtlige FKA-arter.*
3. *I erhvervsfiskerselskaber fastsættes krav om oplysning om ejerkredsen for den sidste 3. del af selskabet."*

Ministeren vælger på møde d. 18. marts at tiltræde både forslag 2 og 3. Forslag 1 tiltrædes ikke, da ministeren af den daværende NaturErhvervstyrelse bliver oplyst om - og lægger vægt på - at:

- Udviklingen inden for fiskeriet har gjort, at man i højere grad end tidligere ser fiskeri drevet som store virksomheder. Der er ansat førere på fartøjerne, som tager sig af det praktiske fiskeri, og der vil være omfattende opgaver med drift af fiskerivirksomheden fra land, hvor det er mere relevant med kendskab til fiskeridrift og forretningsmæssige kvalifikationer.
- Erhvervet lægger vægt på at, at stramningerne vil gøre det vanskeligere at udvikle fiskerisektoren, og reelt ikke vil forhindre stråmandsvirksomhed.

I sagen bemærkes desuden, at den daværende NaturErhvervstyrelse har overvejet tre yderligere tiltag, som ikke indstilles gennemført af styrelsen:

- *"Der fastsættes krav om, at et registreret fiskefartøj, som har tilknyttet kvoteandele, ikke udelukkende må anvendes som kvotejolle, men skal have en vis del af indkomsten fra aktivt fiskeri. Det er NaturErhvervstyrelsens vurdering, at et forbud mod kvotejoller vil være et meget indgribende skridt, som ikke står mål med effekten i relation til kvotekonzentration."*

Dette foreslås ikke gennemført, da styrelsen vurderer, at det vil have meget begrænset effekt i relation til kvotekonzentration.

- *"Der fastsættes begrænsninger for leje af fisk. Det er NaturErhvervstyrelsens vurdering, at det ikke kan udelukkes, at et sådan tiltag kan betyde dårligere kvoteudnyttelse, idet der kan blive færre fartøjer til at fiske en given mængde. Desuden vil det være indgribende i forhold til fleksibiliteten i puljerne. Eventuelle begrænsninger med hensyn til udleje af fisk vil ligeledes, efter styrelsens vurdering, være unødigt indgribende."*

Styrelsen vurderede, at dette forslag risikerer at medføre en række negative konsekvenser for fiskeriet, herunder dårlig kvoteudnyttelse.

Det er senere aftalt med partierne bag Fiskeripakken, at der foretages en analyse af konsekvenserne for fiskeriets effektivitet og kvoteudnyttelse, såfremt der indføres regler om, at man ikke må leje kvoter udover koncentrationsloftet.

- *"Der fastsættes krav om, at i forbindelse med køb af fartøjer og kvoteandele af en vis størrelse, skal NaturErhvervstyrelsen fra køberen modtage en underskrevet erklæring*

*om, at der ikke i forbindelse med handlen er fiskere, som får en bestemmende indflydelse over større kvoteandele, end de kan eje i forhold til koncentrationsreglerne. Det er NaturErhvervstyrelsens vurdering, at krav om en sådan erklæring ikke vil være hensigtsmæssig og vil besværliggøre handel med fartøjer og kvoter for en lang række fiskere. Det skal bemærkes, at forslaget er fremsat på baggrund af en enkelt sag.”*

Der blev i forhandlingerne om Fiskeripakken opnået en forståelse af, at der indføres regler om, at man ikke må have bestemmende indflydelse over kvoteandele udover koncentrationsloftet, som partierne bag Fiskeripakken efterfølgende har gennemført.

Som bilag til mødesagen dateret 10. marts 2016 er vedlagt et skema med en række overvejelser om syv yderligere tiltag under seks hovedoverskrifter. Bilaget er ikke udleveret på mødet med ordførerne fra VKOLA. Den daværende NaturErhvervstyrelse indstiller til ministeren, at de øvrige tiltag ikke gennemføres.

### **Maj 2016 – ordførermøde med VKOLA**

På et ordførermøde for VKOLA-partiernes fiskeriordførere d. 10. maj 2016 fremlægger ministeren sine overvejelser om kvotekoncentrationsområdet og to af de tre forslag, som fremgår af mødesagen af 10. marts 2016. Ministeren beder samtidigt på denne baggrund om opbakning til at gå videre med ovenstående to forslag om, at der dels indføres koncentrationsregler for samtlige FKA-arter, og dels fastsættes krav om oplysning om ejerkredsen for den sidste tredjedel af erhvervsfiskerselskaber. På samråd af 31. marts 2017 har ministeren gennemgående jf. sin samrådstale korrekt udtrykt, at han på VKOLA-mødet har drøftet to af de tre til ham indstillede forslag. I enkelte tilfælde har ministeren dog udtrykt sig upræcist om, hvorvidt alle tre forslag har været fremført på ordførermødet.

Ministeren redegør desuden for to af DFPO's forslag, dels, at der indføres koncentrationsregler for erhvervsfiskerselskaber og dels, at man indfører regler om, at man ikke må have bestemmende indflydelse over kvoteandele udover koncentrationsloftet. Ministeren forklarer, at han har en række reservationer ift. forslagene.

Det foreslåede blev accepteret af ordførerne.

### **Forhandlinger om servicetjek af fiskeriområdet**

Forhandlingerne om servicetjek af fiskeriområdet begyndte d. 13. september 2016. Der blev gennemført mere end 10 forhandlingsmøder samt herudover bilaterale drøftelser, og spørgsmål om kvotekoncentration blev drøftet på 8 af møderne, foruden besvarelse af mundtligt og skriftligt stillede spørgsmål.

I forhandlingerne om fiskeripakken drøftes forslag 3 fra mødesagen af 10. marts om indførelse af regler om, at erhvervsfiskerselskaber skal oplyse den sidste tredjedel af ejerkredsen til myndighederne, og der er enighed om, at disse regler skal indføres mhp. at imødegå bekymringer om stråmandsvirksomhed i fiskeriet. Det er efterfølgende aftalt med partierne bag fiskeripakken, at dette gennemføres med førstkommande ændring af fiskeriloven (endnu ikke datosat).

Partierne bag fiskeriaftalen ønsker i forhandlingerne desuden at indføre regler om, at man ikke må have bestemmende indflydelse over kvoteandele udover koncentrationsloftet. Der

opnås i forhandlingerne forståelse mellem partierne og regeringen om at gennemføre reglerne, som efter Fiskeripakken implementeres i reguleringsbekendtgørelsen pr. 2. marts 2017.

I forhandlingerne drøftes det desuden på flere møder, om der skal indføres regler om, at man ikke må leje kvoter udover koncentrationsloftet. Da Landbrugs- og Fiskeristyrelsen vurderer, at der er risiko for, at forslaget kan have negative effekter bl.a. ift. udnyttelse af fiskekvoterne, har MFVM foreslået, at der udarbejdes en konsekvensanalyse før forslaget evt. implementeres. Dette er efterfølgende accepteret af partierne bag Fiskeripakken.

Som en del af forhandlingsmaterialet til ministeren præsenteres derudover flere emner, som kunne overvejes, såfremt der var politisk efterspørgsel herefter. Af materialet fremgår det, at en række andre muligheder for kvotekonzentration – ud over koncentrationsregler for alle FKA-arter og viden om ejerkredsen bag erhvervsfiskerselskaber - har været drøftet med erhvervet, men at Landbrugs- og Fiskeristyrelsens vurdering er, at den positive effekt af forslagene ikke vil være proportional med de omkostninger og det administrative besvær, de vil medføre for erhvervet og ministeriet. Det fremgår, at det kan overvejes at foreslå følgende emner i prioriteret rækkefølge med henblik på at opnå en politisk aftale:

- Der indføres begrænsninger for leje af fisk udover koncentrationsloftet, hvilket efterfølgende indgår som Fiskeripakkens punkt 17c.
- Der indføres koncentrationsregler for selskaber, hvilket ikke er foreslået, da en væsentlig svaghed ved forslaget er, at man ved oprettelse af flere selskaber relativt nemt vil kunne omgå reglerne.
- Der indføres regler om, at man ikke må have bestemmende indflydelse udover koncentrationsloftet, og at dette håndhæves gennem tro-og-love-erklæringer. Regler om bestemmende indflydelse indgår i Fiskeripakkens punkt 17b, og implementeringen heraf er godkendt af partierne bag fiskeriaftalen og indført i reguleringsbekendtgørelsen.
- Systematisk kontrol af, om erhvervsfiskere lever op til bruttoindkomstkravet, hvor kontrollen i dag sker på risikobaseret stikprøvebasis. Ændringen er ikke foreslået, hvilket skyldes, at den vil som udgangspunkt skulle gebyrfinansieres, da de vil kræve store ressourcer til kontrol. Ændringen vil desuden betyde en øget administrativ byrde for fiskerne.

Set i bakspejlet ville det have været hensigtsmæssigt, hvis punkt to og fire på baggrund af partiernes interesse også var blevet oversendt til partierne bag Fiskeripakken, så de kunne have foretaget deres egen bedømmelse af forslagene her i foråret.

### **Beretning om en Vækst- og Udviklingspakke for dansk fiskeri (Fiskeripakken) og opfølgning herpå**

Det sidste forhandlingsmøde blev afholdt umiddelbart inden regeringsomdannelsen og efterfølgende blev Fiskeripakken vedtaget af et flertal udenom regeringen gennem en beretning i Miljø- og Fødevarerudvalget d. 7. december.

Fiskeripakken indeholder nedenstående afsnit om kvotekonzentration:

”17. Indsats mod kvotekonger.

*For at sikre, at fiskekvoterne ikke, som der på nuværende tidspunkt ses eksempler på, koncentrerer på for få hænder i fiskeriet, pålægger flertallet regeringen af fremsætte en ændring af fiskeriloven, hvorved*

- a) der indføres en regel om, at der i erhvervsfiskerselskaber fastsættes krav om oplysning om ejerkredsen for den sidste tredjedel af selskaber,
- b) der fastsættes regler om, at man ikke må have bestemmende indflydelse ud over koncentrationsloftet på den enkelte art, og
- c) det præciseres, at man ikke kan indleje fiskekvoter ud over koncentrationsloftet.

*Der gennemføres en undersøgelse, der skal belyse, hvor mange fiskere der på nuværende tidspunkt ikke overholder koncentrationsreglerne efter ovennævnte justeringer af fiskeriloven, og hvordan dette problem skal håndteres for at sikre overholdelse af koncentrationsreglerne. Regeringen opfordres til at følge udviklingen i kvotekonzentrationer, og partierne bag beretningen indkaldes allerede efter 6 måneder til opfølgning på emnet.*

18. Udlejegrænse ændres fra 100 pct. til 75 pct. i kvotepuljerne.

*Danske fiskere skal være dem med gummistøvlerne på. Derfor skal det gøres mere attraktivt for fiskerne selv at eje og fiske egne kvoter. For at forhindre en udvikling i retning af, at der kan ske opkøb af fiskerettigheder med henblik på udlejning, indføres der regler om, at der i kvotepuljerne højst kan udlejes kvoter svarende til 75 pct. af værdien af samtlige de kvoter, som et fartøj råder over. Der er i dag ikke loft over mængden, der kan udlejes i en pulje.”*

I forbindelse med vedtagelsen af Fiskeripakken i Miljø- og Fødevareudvalget indskrives Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti en mindretalsudtalelse:

*”...Mindretallet finder det beklageligt, at flertallet bag beretningen ikke har været villige til at indgå i en afklarende drøftelse af de enkelte uklarheder, der er i flertallets beretning, hvormed man potentielt havde kunnet sikre en bred aftale til gavn for den langsigtede udvikling og planlægning i dansk fiskeri. Det til trods er det V's, LA's og KF's forventning, at ministeren nu vil påbegynde implementeringen af indsatserne i beretningen.”*

### **Implementering af beretningen om en Vækst- og Udviklingspakke for dansk fiskeri**

Umiddelbart efter vedtagelse af Fiskeripakken, udenom regeringen, udarbejder ministeriet i december 2016 et udkast til implementeringsskema for Fiskeripakken. Første version af skemaet oversendes d. 15. december 2016.

*Da partierne bag beretningen om en vækst- og udviklingspakke for dansk fiskeri i december 2016 i beretningens punkt 17b besluttede, at der skulle indføres regler om, at man*

*ikke må have bestemmende indflydelse ud over kvotekonzentrationsloftet, vurderede Landbrugs- og Fiskeristyrelsen på dette grundlag, hvilke muligheder, der ville være for en hensigtsmæssig udmøntning af reglerne. Styrelsen kom til den konklusion, at der ikke var bedre alternativer end tro- og love-erklæringer. Landbrugs- og Fiskeristyrelsen har været og er fortsat af den opfattelse, at tro- og love-erklæringer ikke er en optimale model, men dog det bedste bud på en implementering af reglerne om bestemmende indflydelse. Som det også fremgår implementeringsskemaet.*

Implementeringsskemaet indeholder ministeriets forslag til implementering af de enkelte punkter i Fiskeripakken med angivelse af tidsplan.

Efterfølgende har Miljø- og Fødevarerministeriet været i intensiv skriftlig dialog med partierne bag Fiskeripakken, særligt med udgangspunkt i ministeriets implementeringsskema, idet der pr. dags dato er opnået accept fra partierne af den foreslåede implementering af punkterne 1, 2, 3, 12, 13, 18, 20, 22 og 23. For så vidt angår punkt 17 er partierne ikke vendt tilbage på alle underpunkter.

Punkt 17 i Fiskeripakken omhandler kvotekonzentrationsregler med flg. underpunkter:

*”17. Indsats mod kvotekonger.*

*For at sikre, at fiskekvoterne ikke, som der på nuværende tidspunkt ses eksempler på, koncentrerer på for få hænder i fiskeriet, pålægger flertallet regeringen af fremsætte en ændring af fiskeriloven, hvorved*

- a) der indføres en regel om, at der i erhvervsfiskerselskaber fastsættes krav om oplysning om ejerkredsen for den sidste tredjedel af selskaber,*
- b) der fastsættes regler om, at man ikke må have bestemmende indflydelse ud over koncentrationsloftet på den enkelte art, og*
- c) det præciseres, at man ikke kan indleje fiskekvoter ud over koncentrationsloftet.*

*Der gennemføres en undersøgelse, der skal belyse, hvor mange fiskere der på nuværende tidspunkt ikke overholder koncentrationsreglerne efter ovennævnte justeringer af fiskeriloven, og hvordan dette problem skal håndteres for at sikre overholdelse af koncentrationsreglerne. Regeringen opfordres til at følge udviklingen i kvotekonzentrationsreglerne, og partierne bag beretningen indkaldes allerede efter 6 måneder til opfølgning på emnet.”*

Følgende kan oplyses om tidsforløbet for arbejdet siden december 2016 med de fire underpunkter, som beretningspartierne har besluttet:

Ad. a) Oplysningspligt for ejerkreds: Det er i skrivelse af 10. marts 2017 fra ministeriet til partierne foreslået, at der fremsættes forslag til ændring af Fiskeriloven med virkning fra foråret 2018. Partierne har endnu ikke givet en tilbagemelding på ministeriets forslag til implementering. Forslaget forventes sat på lovprogrammet for 2017/18, og Landbrugs- og Fiskeristyrelsen er i gang med det lovforberedende arbejde.

Ad. b) Regler for bestemmende indflydelse: Der henvises til besvarelse af MOF alm. del. Spm. 613. Det kan tilføjes, at ministeriet har taget kontakt til Erhvervsministeriet for at undersøge mulighederne for at foretage strammere regulering i forhold til bestemmende indflydelse end de netop indførte regler.

Ad c) Regler om begrænsninger af indleje: På møde den 15. december 2016 hos miljø- og fødevareministeren bekræftede Dansk Folkeparti, at partierne bag Fiskeripakken ønsker, at der gennemføres en analyse af konsekvenserne af at indføre regler om, at personer, der har nået kvotekoncentrationsloftet, ikke kan indleje yderligere årsmængder af den pågældende art. Dette har efterfølgende i ministeriets implementeringsskema for Fiskeripakken været anført som den videre plan med dette initiativ.

For så vidt angår det sidste afsnit under punkt 17 om en undersøgelse af overholdelse af kvotekoncentrationsreglerne: Ministeriet har i implementeringsskemaet for fiskeripakken foreslået, at Landbrugs- og Fiskeristyrelsen foretager den nævnte undersøgelse 6 måneder efter, at de nævnte ændringer (dvs. pkt. a, b og c) er trådt i kraft således, at partierne orienteres om resultatet af en sådan undersøgelse i 2. halvår 2018, idet en ændring af Fiskeriloven først vil kunne gennemføres primo 2018.

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen vil derudover gennemføre en evaluering af modellen med tro- og-love erklæringer ift. bestemmende indflydelse.

Fsva. Fiskeripakkens pkt. 18. om at der skal være krav om, at man max må udleje 75 pct. af sine årsmængder, vil dette efter aftale med partierne bag fiskeripakken blive implementeret i reguleringsbekendtgørelsen med virkning fra den 1. januar 2018.

Partierne bag Fiskeripakken fik et udkast til ny reguleringsbekendtgørelse i høring 24. januar 2017, hvorefter der gennemføres en intensiv og detaljeret dialog med partierne om denne. Dialogen munder ud i, at partierne godkender den endelige udstedelse af reguleringsbekendtgørelsen. Efterfølgende gennemføres desuden dialog om håndteringen af de indkomne høringsvar til bekendtgørelsen, herunder de deraf følgende ændringer af bekendtgørelsen, samt yderligere ændringer efter ønske fra partierne bag Fiskeripakken.

### **Aftaleparternes ønske om yderligere stramninger af koncentrationsreglerne**

Efter udstedelsen af den endelige reguleringsbekendtgørelse d. 2. marts 2017 vender partierne bag Fiskeripakken tilbage med flere ønsker om yderligere indsatser samt en stram reguleringspraksis på kvotekoncentrationsområdet.

Miljø- og Fødevareministeren har på denne baggrund i flere omgange meddelt, at han har ønsket at mødes med partierne om sagen, og Miljø- og fødevareministeren har på den baggrund de seneste tre måneder af flere omgang inviteret partierne til møder senest d. 21. marts 2017 for at diskutere bl.a. dette forhold. Det viser sig vanskeligt at finde et tidspunkt for møder, men partierne bag Fiskeripakken tilkendegiver d. 20. marts 2017 efter sidste invitation at vende tilbage med tidspunkt:

*”Vi vil gerne drøfte kvotekonzentrationsreglerne med dig, sådan som du har inviteret til. Men da hele kredsen af partier ikke kan i morgen, tirsdag, vil vi gerne melde tilbage med nogle forslag til tidspunkt, hvor alle kan.”*

Partierne bag Fiskeripakken er indtil videre ikke vendt tilbage herom.

**Opsummerende er der således fra december 2015 til d.d. allerede foretaget nedenstående tiltag ift. kvotekonzentration:**

1. Allerede før forhandlingerne om servicetjekket har regeringen indført yderligere kvotekonzentrationslofter, således at alle FKA-arter nu er omfattet med virkning fra 1. juli 2016.
2. Det blev i forhandlingerne om servicetjekket opnået fælles forståelse om, at der ved førstkommande ændring af fiskeriloven skal indføres regler om, at erhvervsfiskerselskaber skal oplyse den sidste 3. del af ejer kredsen bag selskabet (for at undgå stråmandsvirksomhed).
3. Der blev i forhandlingerne om servicetjekket opnået fælles forståelse om at indføre regler om, at man ikke må have bestemmende indflydelse ud over kvotekonzentrationsloftet. Selve udmøntningen af reglerne er sket i forlængelse af beretningen om en Vækst- og Udviklingspakke for dansk fiskeri og efter partiernes ønske. Reglerne håndhæves bl.a. ved, at der sættes krav om, at personer der er over loftet skal indsende en tro og love erklæring om, at de ikke have bestemmende indflydelse udover loftet.
4. Partierne bag fiskeripakken har ifm. implementeringen af fiskeripakken accepteret, at der foretages en analyse af, om der kan gennemføres regler om, at man ikke må leje kvoter udover koncentrationsloftet, uden at dette vil medføre negative effekter på fx kvoteudnyttelsen.
5. I fiskeripakken fremgår det, at der skal indføres regler om, at man maksimalt må udleje 75 pct. af sine årsmængder. Regeringen havde lagt op til, at dette blev indført med reguleringsbekendtgørelsen, som trådte i kraft d. 2 marts 2017. Partierne bag fiskeripakken har dog ønsket, at implementeringen udsættes til 2018.
6. Regeringen har i 2016 indført et kvoteloft svarende til en værdi af 250.000 kr. for bierhvervsfiskere.

I fiskeripakken fremgår det desuden, at der senest 6 måneder efter ovenstående ændringer er trådt i kraft, gennemføres en undersøgelse af, hvor mange fiskere, der ikke overholder koncentrationsreglerne, og aftalens parter orienteres om hvordan et evt. problem håndteres. Herudover vil Landbrugs- og Fiskeristyrelsen evaluere reglerne om bestemmende indflydelse og kravet om en tro-og-love erklæring.