

Kammeradvokaten
Advokatfirmaet Poul Schmith

14. SEPTEMBER 2018

Forvaltningseftersyn af Landbrugs- og Fiskeristyrelsens sagsbehandling i nogle specifikke sagsforløb



Forvaltningseftersyn foretaget for Udenrigsministeriet

Kammeradvokatens rapport. Rapporten er anonymiseret. Der er ikke sammenhæng mellem de forskellige kapitlers angivelse af medarbejdere, fiskere, fartøjer, m.v.



Indhold

1.	SAMMENFATNING.....	8
1.1	Baggrunden for Udenrigsministeriets bestilling af forvaltningseftersynet	8
1.2	Den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyreelse.....	10
1.3	Grundlag og metode	10
1.4	Regelgrundlaget.....	11
1.5	Resultatet af forvaltningseftersynet	12
1.5.1	Generel vurdering	12
1.5.2	Forhold knyttet til politianmeldelser (afsnit 8-11).....	14
1.5.3	Visse øvrige forhold i relation til styrelsens betjening af Rigsrevisionen (afsnit 12).....	23
1.5.4	Undladt lukning af et fangstområde i januar 2015 og manglende efterfølgende kontrol (afsnit Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.)	29
1.5.5	Dispensation til en fisker til trawlfiskeri i Limfjorden (afsnit Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.)	32
1.6	Ansættelsesretlige konsekvenser	34
2.	OPGAVEBESKRIVELSE	34
2.1	Forhold knyttet til politianmeldelser	34
2.1.1	Sagsbehandling i relation til Greenpeaces politianmeldelse af et antal fiskere i september 2015	35
2.1.2	En fiskers registrering som erhvervsfisker med A-status.....	35
2.1.3	Forhold omfattet af betjeningen af Rigsrevisionen i relation til visse fiskeres potentielle lovovertrædelser.....	35
2.1.4	Sagsbehandling i relation til styrelsens politianmeldelse af et antal fiskere i juli 2017.....	36

2.2	Øvrige forhold omfattet af forvaltningseftersynet	37
2.2.1	Visse øvrige forhold i relation til styrelsens betjening af Rigsrevisionen ...	37
2.2.2	Undladt lukning af fangstområde i januar 2015 og manglende efterfølgende kontrol.....	38
2.2.3	Dispensation til en fisker til trawlfiskeri i Limfjorden.....	38
3.	DEN TIDLIGERE LANDBRUGS- OG FISKERISTYRELSE	39
3.1	Fiskerierhvervet i Danmark	39
3.2	Styrelsens ansvar og opgaver	39
3.3	Organisation	39
3.4	De konkrete kontorer omfattet af undersøgelsen	41
3.4.1	Fiskerikontrol.....	41
3.4.2	EU & Fiskeriregulering	41
4.	TILRETTELÆGGELSE AF FORVALTNINGSEFTERSYNET	42
4.1	Oplysningsfasen	42
4.2	Høringsfasen.....	44
4.3	Medarbejderbeskyttelse og retssikkerhed.....	44
5.	FAKTUELT GRUNDLAG	46
5.1	Materiale fra Udenrigsministeriet.....	46
5.2	Journaler	46
5.3	It-systemer	47
5.4	E-mailarkiver.....	47
5.5	Computere og mobiltelefoner.....	48
5.6	Organisationsoplysninger om LFST.....	48
5.7	Afdækkende samtaler	48
6.	MEDARBEJDERE OMFATTET AF FORVALTNINGSEFTERSYNET	49
7.	RETSGRUNDLAG.....	50
7.1	Regulering og forvaltning af fiskerilovgivningen	50
7.2	Kvotesystemet	50
7.2.1	Fiskeriberettigede erhvervsfolkere og erhvervsfiskerselskaber.....	51
7.2.2	Maksimale grænser for FKA	52
7.2.3	Maksimale grænser for IOK	53
7.2.4	Sanktionering af overskridelser af koncentrationsreglerne	54
7.2.5	Særligt om proformarethandel og stråmandsvirksomhed	54
7.3	Forvaltningsretlige retskilder.....	55
7.3.1	Introduktion	55
7.3.2	De forvaltningsretlige love	55
7.3.3	Uskrevne retskilder.....	56
7.3.4	Kodex VII.....	56
7.3.5	God forvaltningsskik	56

7.4	Lovlighed	57
7.4.1	Hvad indebærer legalitetsprincippet?	57
7.4.2	Lovlighed som pligt for embedsmænd (Kodex VII)	57
7.5	Saglighed	58
7.5.1	Hvad indebærer kravet om saglig forvaltning?	58
7.6	Sandhed	59
7.6.1	Hvad indebærer sandhedsforpligtelsen?	59
7.6.2	Sandhed som pligt for embedsmænd (Kodex VII)	59
7.7	Faglighed	59
7.7.1	Positive habilitetskrav for den enkelte stilling	59
7.7.2	Faglighed som pligt for embedsmænd (Kodex VII)	60
7.8	Kompetence og tilsyn	60
7.8.1	Hvilke beslutninger kan ledelsen i en forvaltningsmyndighed delegere til underordnede?	60
7.8.2	Hvornår bør og skal en ansat sørge for, at beslutninger/afgørelser bliver godkendt af en overordnet?	61
7.8.3	Embedsmænds tilsynspligt med underordnede	61
7.8.4	Tilsynsmyndigheders pligt til at undersøge mulige lovovertrædelser af lovgivning	62
7.9	Sagsbehandlingskrav	63
7.9.1	Inhabilitet	63
7.9.2	Sagsoplysning (officialmaksimen)	64
7.9.3	Pligt til at videregive oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder	67
7.9.4	Indhentelse af meningstilkendegivelser og lign.	67
7.9.5	Journalisering mv.	68
7.9.6	Politianmeldelser	72
7.9.7	Betjening af Rigsrevisionen	75
7.9.8	God forvaltningsskik	76
7.10	Genoptagelse	77
7.10.1	Hvornår kan og skal en forvaltningsmyndighed genoptage sager?	77
7.10.2	Betydningen af nye faktiske omstændigheder	78
7.10.3	Betydningen af nye retlige omstændigheder	79
7.11	Tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelser	79
7.11.1	Hjemmel for at tilbagekalde/ændre afgørelser	79
7.11.2	Betydningen af berettigede forventninger	81
7.12	Ansættelsesret	81
7.12.1	Tjenestemandsløven	81
7.12.2	Midlertidige foranstaltninger	84
7.12.3	Tjenstligt forhør	86

7.12.4	Forældelse og retsfortabende passivitet	87
8.	GREENPEACES POLITIANMELDELSE AF 8. SEPTEMBER 2015	88
8.1	Rammesætning	88
8.1.1	Anledning til undersøgelsen	88
8.1.2	Grundlaget for undersøgelsen	89
8.2	Faktum	89
8.2.1	Hovedpunkterne i Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015	89
8.2.2	Styrelsens sagsbehandling i anledning af anmeldelsen og henvendelser fra Nordjyllands Politi	91
8.3	Retsgrundlag	98
8.4	Vurdering	99
8.4.1	Overholdelse af relevant lovgivning	99
8.4.2	Overholdelse af forvaltningsretlige regler	100
9.	FISKER A'S REGISTRERING SOM ERHVERVSFISKER MED A-STATUS	104
9.1	Rammesætning	104
9.1.1	Anledning til undersøgelsen	104
9.1.2	Grundlaget for undersøgelsen	104
9.2	Faktum	105
9.2.1	Fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status i september 2013	105
9.2.2	LFST's vurdering til Nordjyllands politi af fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status i november 2016	106
9.3	Retsgrundlag	108
9.3.1	Krav til registrering og opretholdelse som erhvervsfisker med A-status ..	108
9.4	Vurdering	111
9.4.1	Overholdelse af relevant lovgivning	111
9.4.2	Overholdelse af forvaltningsretlige regler	113
10.	FORHOLD OMFATTET AF BETJENINGEN AF RIGSREVISIONEN I RELATION TIL POLITIANMELDELSER	115
10.1	Indledende bemærkninger i relation til styrelsens sagsbehandling ved betjening af Rigsrevisionen	115
10.2	Rigsrevisionens spørgsmål om videregivelse af oplysninger til politiet om selskab 1	117
10.2.1	Rammesætning	117
10.2.2	Faktum	118
10.2.3	Retsgrundlag	123
10.2.4	Vurdering	124
10.3	Rigsrevisionens spørgsmål til et af fisker A's køb af IOK	127
10.3.1	Rammesætning	127
10.3.2	Faktum	127

10.3.3	Retsgrundlag.....	131
10.3.4	Vurdering.....	133
10.4	Ufuldstændige dataudtræk over kvoteandelshandler.....	134
10.4.1	Rammesætning.....	134
10.4.2	Faktum.....	136
10.4.3	Vurdering.....	152
10.5	Forhold vedrørende fartøj 1.....	153
10.5.1	Rammesætning.....	153
10.5.2	Faktum.....	154
10.5.3	Retsgrundlag.....	161
10.5.4	Vurdering.....	162
11.	STYRELSENS POLITIANMELDELSE AF 10. JULI 2017.....	164
11.1	Rammesætning.....	164
11.1.1	Anledning til undersøgelsen.....	164
11.1.2	Grundlaget for undersøgelsen.....	165
11.2	Faktum.....	165
11.2.1	Instruks om at politianmelde alle forhold.....	165
11.2.2	Forhold påpeget i beretningsudkastet.....	166
11.2.3	Styrelsens politianmeldelse af 10. juli 2017.....	168
11.2.4	Korrespondance mellem styrelsen og Nordjyllands Politi fra den 31. juli til den 6. oktober 2017.....	171
11.2.5	Styrelsens fremsendelse af kopi af politianmeldelsen til Udenrigsministeriets departement den 17. og 31. august 2017.....	177
11.3	Retsgrundlag.....	178
11.3.1	Dokumentfalsk.....	178
11.3.2	”Stråmandsvirksomhed” (omgåelse af kvotekonzentrationsreglerne).....	179
11.3.3	Overtrædelse af fiskerilovgivningen.....	180
11.3.4	Urigtig erklæring afgivet til en offentlig myndighed.....	181
11.4	Vurdering.....	181
11.4.1	Overholdelse af relevant lovgivning.....	181
11.4.2	Overholdelse af forvaltningsretlige regler.....	181
12.	VISSE ØVRIGE FORHOLD I RELATION TIL STYRELSENS BETJENING AF RIGSREVISIONEN.....	185
12.1	Yderligere bemærkninger i relation til styrelsens sagsbehandling ved betjening af Rigsrevisionen.....	185
12.2	Rigsrevisionens spørgsmål til et af fisker A’s køb af FKA-kvoteandele (fartøj 1 og fartøj 2).....	188
12.2.1	Rammesætning.....	188
12.2.2	Faktum.....	189

	12.2.3	Regelgrundlag.....	191
	12.2.4	Vurdering.....	192
12.3		Rigsrevisionens anmodninger om en oversigt over det samlede kvoteejerskab	194
	12.3.1	Rammesætning	194
	12.3.2	Faktum.....	195
	12.3.3	Retsgrundlag.....	199
	12.3.4	Vurdering.....	200
12.4		Rigsrevisionens spørgsmål i relation til ændringen af beregningsmetoden for kvotekoncentrationen	202
	12.4.1	Rammesætning	202
	12.4.2	Faktum.....	204
	12.4.3	Retsgrundlag.....	213
	12.4.4	Vurdering.....	214
12.5		Uenighed om Skibsregistrets betydning for kontrol med kvotekoncentrationen	217
	12.5.1	Rammesætning	217
	12.5.2	Faktum.....	218
	12.5.3	Retsgrundlag.....	222
	12.5.4	Vurdering.....	223
13.		UNDLADT LUKNING AF ET FANGSTOMRÅDE I JANUAR 2015	225
	13.1	Rammesætning	225
	13.1.1	Anledning til undersøgelsen	225
	13.1.2	Grundlaget for undersøgelsen.....	225
	13.2	Faktum.....	226
	13.2.1	Undladt lukning af fangstområde.....	226
	13.2.2	Undladt efterfølgende RTC-kontrol.....	230
	13.3	Retsgrundlag.....	233
	13.4	Vurdering	237
	13.4.1	Overholdelse af relevant lovgivning	237
	13.4.2	Overholdelse af forvaltningsretlige regler	240
14.		DISPENSATION TIL TRAWLFISKERI I LIMFJORDEN	242
	14.1	Rammesætning	242
	14.1.1	Anledning til undersøgelsen	242
	14.1.2	Grundlaget for undersøgelsen.....	242
	14.2	Faktumbeskrivelse.....	242
	14.2.1	Borgerhenvendelse om fisker A's tilladelse til sildefiskeri i Limfjorden .	242
	14.2.2	Fisker A's tilladelser til trawlfiskeri i Limfjorden	244
	14.2.3	LFST's overvejelser om trawlbekendtgørelsens regler om maksimal bruttotonnage for trawlfiskeri i Limfjorden	244
	14.3	Retsgrundlag.....	248

.....

14.4	Vurdering	249
14.4.1	Overholdelse af relevant lovgivning.....	249
14.4.2	Overholdelse af forvaltningsretlige regler	250
15.	ANSÆTTELSESRETTLIG VURDERING	253

1. SAMMENFATNING

1.1 Baggrunden for Udenrigsministeriets bestilling af forvaltningseftersynet

Udenrigsministeriet overtog i efteråret 2017 ressortansvaret for administrationen af og tilsynet med dansk erhvervsfiskeri, der i dag henhører under Fiskeristyrelsen. Frem til efteråret 2017 varetog den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse (også omtalt som LFST og styrelsen) administrationen og tilsynet.

Udenrigsministeriet blev i løbet af efteråret 2017 opmærksom på en række konkrete indikationer for fejl i specifikke sagsforløb relateret til administrationen og kontrollen med kvotekoncentrationen i dansk fiskeri. Kontrollen med kvotekoncentrationen har til formål at sikre en vis spredning i fiskeriet, således at de danske fiskerikvoteandele ikke samles på for få hænder.

Udenrigsministeriet konstaterede først og fremmest flere uregelmæssigheder i forbindelse med en politianmeldelse indgivet af styrelsen i juli 2017 mod tre fiskeriselskaber og en fisker for overtrædelse af kvotekonzentrationsreglerne ([se afsnit 11](#)).

Styrelsens politianmeldelse i juli 2017 var foranlediget af en række observationer foretaget af Rigsrevisionen som led i Rigsrevisionens undersøgelse af kvotekoncentrationen i dansk fiskeri. Rigsrevisionen aflagde sin beretning den 14. august 2017. Politianmeldelsen blev indgivet efter instruks fra Miljø- og Fødevarerministeriets departement. De væsentligste uregelmæssigheder i relation til politianmeldelsen bestod dels i, at Rigsrevisionen i efteråret 2017 orienterede Udenrigsministeriet om, at politianmeldelsen efter Rigsrevisionens opfattelse ikke var dækkende for de observationer, som Rigsrevisionen havde orienteret styrelsen om, og dels at en medarbejder hos styrelsen den 7. august 2017 trak politianmeldelsen tilbage og derefter anmodede politiet om at genoptage sagen den 18. august 2017.

Forud for politianmeldelsen i juli 2017 havde styrelsen i november 2016 afgivet et høringsvar til Nordjyllands Politi i anledning af en politianmeldelse indgivet af Greenpeace i september 2015. Politiets efterforskning i anledning af Greenpeaces politianmeldelse vedrørte delvist de samme problemstillinger, som styrelsen politianmeldte i juli 2017, herunder to af de samme fiskeriselskaber. I sit høringssvar i november 2016 havde styrelsen imidlertid anført, at det var styrelsens vurdering, at der ikke forelå strafbare overtrædelser af reglerne på fiskeriområdet. Som følge af styrelsens høringssvar havde politiet derfor afsluttet efterforskningen i januar 2017 ([se afsnit 8](#)).

Uregelmæssighederne i relation til styrelsens politianmeldelse i juli 2017 gav derfor anledning til at undersøge sagsbehandlingen i relation til både politianmeldelsen i juli 2017 og styrelsens høringssvar til politiet i november 2016.

I efteråret 2017 gav Rigsrevisionen endvidere over for Udenrigsministeriet udtryk for, at styrelsens betjening af Rigsrevisionen som led i Rigsrevisionens undersøgelse havde været påfaldende langsommelig og mangelfuld. Rigsrevisionen henviste til en række konkrete hændelsesforløb. Nogle af disse hændelsesforløb vedrørte forhold, som var omfattet af styrelsens politianmeldelse ([se afsnit 10](#) og [12](#)).

Endelig blev Udenrigsministeriet opmærksom på tre øvrige konkrete sagsforløb i styrelsen, der indikerede væsentlige fejl.

Det drejede sig for det første om styrelsens registrering af en fisker som erhvervsfisker med A-status og kontrol i den forbindelse i perioden 2013-2017. Nordjyllands Politi havde endvidere stillet spørgsmål til denne registrering i sin høringsanmodning i anledning af politianmeldelsen fra Greenpeace ([se afsnit 9](#)).

Det andet forhold var styrelsens undladelse af lukning af et fangstområde efter en såkaldt RTC-kontrol (Real Time Closure-kontrol) i januar 2015 ([se afsnit 13](#)).

Det tredje forhold var, hvorvidt styrelsen havde udstedt en uhjemlet dispensation til en fisker til trawlfiskeri i Limfjorden i 2017 ([se afsnit 14](#)).

På baggrund af disse indikationer har Udenrigsministeriet anmodet om et forvaltningsefter-syn af styrelsens sagsbehandling i relation til følgende forhold:

- Styrelsens høringssvar til Nordjyllands Politi i november 2016 i anledning af Greenpeaces politianmeldelse ([afsnit 8](#))
- Styrelsens registrering af en fisker som erhvervsfisker med A-status ([afsnit 9](#))
- Styrelsens betjening af Rigsrevisionen i relation til særligt fire forhold, der kunne vise sig at vedrøre overtrædelser af fiskerilovgivningen ([afsnit 10](#)):
 - o Håndpantsætning af anparterne i et selskab ([afsnit 10.2](#))
 - o En fiskers mulige overskridelse af kvoteloftet efter 1. januar 2014 ([afsnit 10.3](#))
 - o Usikkerhed omkring dataudtræk for to fartøjer ([afsnit 10.4](#))
 - o Fejlagtig sagsbehandling i relation til et fartøj ([afsnit 10.5](#))
- Styrelsens politianmeldelse i juli 2017 ([afsnit 11](#))
- Styrelsens betjening af Rigsrevisionen i relation til øvrige forhold påpeget af Rigsrevisionen ([afsnit 12](#)):
 - o Kystfiskertilladelse til et fartøj ejet af en fisker i forbindelse med en kvoteandelsoverdragelse ([afsnit 12.2](#))
 - o Rigsrevisionens anmodninger om en oversigt over det samlede kvoteejerskab ([afsnit 12.3](#))

- Rigsrevisionens spørgsmål i relation til ændringen af beregningsmetoden for kvotekonzentrationen ([afsnit 12.4](#))
- Uenighed mellem Rigsrevisionen og styrelsen om Skibsregistrets betydning for kontrol med kvotekonzentrationen ([afsnit 12.5](#))
- Styrelsens undladelse af lukning af et fangstområde i januar 2015 ([afsnit 13](#))
- Styrelsens dispensation til en fisker til trawlfiskeri i Limfjorden i 2017 ([afsnit 14](#))

Formålet med forvaltningseftersynet er todelt. Det første led er en redegørelse for og vurdering af, om styrelsens sagsbehandling i relation til ovennævnte forhold har været lovlige og i overensstemmelse med god forvaltningsskik og interne retningslinjer. Det andet led er en vurdering af, om der er grundlag for iværksættelse af ansættelsesmæssige sanktioner eller andre tiltag (f.eks. politianmeldelse) over for medarbejdere, der har været involveret i sagsbehandlingen af ovennævnte forhold.

Udenrigsministeriet har anmodet om, at forvaltningseftersynet skulle udvides med andre konkrete sagsbehandlingsforløb, såfremt eftersynet gav konkret grundlag for det. Dette har ikke været tilfældet.

1.2 Den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyreelse

Danske fiskere landede således i 2017 fisk og skaldyr for 3,4 mia. kr., mens den danske fiskeeksport, der også omfatter fisk landet af udenlandske fiskere og eksport af halvfabrikata samt forarbejdning, i 2016 var på 26,1 mia. kr.

Den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyreelse – førhen NaturErhvervstyrelsen – havde bl.a. til opgave at gennemføre regeringens fiskeripolitik, forestå regeludarbejdelse, samt administrere og føre tilsyn med dansk erhvervsfiskeri. Styrelsen var ansvarlig for at udstede tilladelser til fiskeri, at omsætte EU's regler og forvaltningsplaner, samt gennemføre kontrol med og håndhæve fiskerireglerne.

Forvaltningseftersynet har ikke været afgrænset til specifikke enheder i styrelsen, men særligt enhederne ”Fiskerikontrol” og ”EU & Fiskeriregulering” har været genstand for eftersynet.

Mens ”Fiskerikontrol” havde som overordnet opgave at udvikle, prioritere og koordinere den danske fiskerikontrol, havde ”EU & Fiskeriregulering” som primær opgave at styrke de politikskabende og reguleringsmæssige dele af fiskeriområdet, synergier, og mulighed for synergier på tværs af landbrug og fiskeri.

1.3 Grundlag og metode

Forvaltningseftersynet er gennemført på skriftligt grundlag. Det er baseret på journaliserede og ujournaliserede sagsakter samt e-mailarkiver for udvalgte medarbejdere i styrelsen, der er blevet systematiseret og gennemgået i en struktureret eDiscovery-proces. Det skriftlige

grundlag er suppleret med undersøgelser og opslag i styrelsens it-systemer, mens Fiskeristyrelsens it-leverandør har leveret oplysninger om ændringer og logs i styrelsens it-systemer. På dette grundlag er der i undersøgelsens oplysningsfase udarbejdet en faktumbeskrivelse og en foreløbig juridisk vurdering for hvert undersøgelsespunkt.

I det omfang undersøgelserne har givet anledning til at indhente yderligere materiale, herunder medarbejderes computere samt mobiltelefoner, og afdække øvrige forhold, har der efter aftale med Udenrigsministeriet været mulighed for dette. Vores undersøgelser af det samlede, indhentede materiale har dog ikke givet anledning hertil. Der er heller ikke blevet gennemført afdækkende samtaler med berørte personer i styrelsen, da der ikke har været behov herfor. Tjenstlige samtaler er faldet uden for rammerne af eftersynet.

Efter oplysningsfasen har de berørte medarbejdere fra den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse i undersøgelsens høringsfase fået mulighed for på skriftligt grundlag at fremkomme med kommentarer samt korrigere fejl og misforståelser, inden de endelige faktumbeskrivelser og juridiske vurderinger er foretaget.

Udenrigsministeriet har ønsket forvaltningseftersynet gennemført med størst mulig hensyntagen til de berørte medarbejdere. Forvaltningseftersynet er således blevet gennemført med den grad af gennemsigtighed, som har været mulig uden at kompromittere eller lægge væsentlige praktiske og tidsmæssige hindringer i vejen for eftersynet. Herudover er almindelige hensyn til retssikkerhed og overholdelse af behandling af personoplysninger naturligvis iagttaget.

1.4 Regelgrundlaget

Undersøgelsen afdækker, hvorvidt LFST's sagsbehandling på en række områder har været lovlig og i overensstemmelse med god forvaltningsskik og interne retningslinjer.

Fiskeriområdet er underlagt både dansk og EU-retlig regulering. Det er lovgivning vedtaget af Folketinget, herunder særligt fiskeriloven, administrativt fastsatte regler samt regler fastsat af EU-myndigheder.

Herudover skal forvaltningen overholde en række tværgående regler og principper. Det gælder bl.a. straffelovens regler om bestikkelse, de centrale embedsmandspligter, almindelige forvaltningsretlige regler og god forvaltningsskik.

Reglerne om korrupcion og de centrale embedsmandspligter skal hjælpe til at fastholde Danmark som et af de mindst korrupte lande i verden og til, at der ikke kan rejses tvivl om offentligt ansattes adfærd. Det bidrager til, at omverdenen kan have tillid til det arbejde, som embedsmændene udfører.

De almindelige forvaltningsretlige regler og god forvaltningsskik er ikke mål i sig selv. Det er retsgarantier, som skal sikre, at forvaltningens afgørelser bliver lovlige og rigtige, og at myndighedsudøvelsen i det hele taget lever op til de krav, der stilles til dansk forvaltning.

1.5 Resultatet af forvaltningseftersynet

1.5.1 Generel vurdering

Forvaltningseftersynet har omfattet specifikke sagsforløb, som er udvalgt til nærmere undersøgelse på grund af konkrete indikationer for fejl i de pågældende sagsforløb. Nogle sagsforløb har givet indsigt i LFST's generelle administration på det relevante sagsområde, men bortset herfra har eftersynet ikke omfattet LFST's almindelige forvaltningsvirksomhed. Resultaterne af eftersynet skal derfor tolkes med det forbehold, at eftersynet vedrører nogle få udvalgte dele af styrelsens administration, som på forhånd er fundet potentielt problematiske.

I de undersøgte sagsforløb, som har vedrørt forskellige aspekter af styrelsens administration, er der imidlertid en række observationer, som går igen.

Det er en gennemgående observation, at man i sin administration har været meget imødekomende over for erhvervet. Det har konkret betydet, at man bevidst har set bort fra regler, der er opfattet som uhensigtsmæssige, eller som konkret er vurderet at føre til politisk uacceptable resultater, og at styrelsen har accepteret en meget formløs administration af sin tilladelses- og kontrolvirksomhed. Dette har ført til flere alvorlige fejl og kan efterlade tvivl om, hvorvidt styrelsens kontrolvirksomhed har været lovlig og konsekvent.

Der er endvidere adskillige eksempler på, at styrelsen på centrale områder fejlanvender regler eller tilsyneladende ikke er opmærksom på dem. Dette har ført til flere alvorlige fejl.

Der er også eksempler på, at man ikke har forstået selskabsretlige og strafferetlige regler, som har betydning for reguleringen på fiskeriområdet. Dette efterlader tvivl om, hvorvidt administrationen på området har været lovlig, og har givet anledning til utilstrækkelige og fejlbehæftede svar til Rigsrevisionen.

Styrelsens sagsbehandling har været kendetegnet ved en meget lav grad af skriftlighed og mangel på dokumentation. Pligten til at udarbejde notater om væsentlige beslutninger under sagsbehandlingen har generelt ikke været overholdt, og journaliseringen har været særdeles mangelfuld og fejlbehæftet i en grad, som har gjort det meget vanskeligt eller ligefrem umuligt konkret at forstå og kontrollere sagsbehandlingen. Dette er en meget alvorlig mangel ved styrelsens sagsbehandling, som meget muligt også har gjort sig gældende på andre områder end de undersøgte sagsforløb.

Styrelsens har endvidere i en lang række situationer tilsidesat pligten efter officialprincippet til at undersøge det retlige og faktiske grundlag for de beslutninger og afgørelser, som styrelsen træffer. Dette har i de undersøgte sagsforløb ført til en række alvorlige fejl i styrelsens

sagsbehandling og til mangelfulde besvarelser af Rigsrevisionens spørgsmål med deraf følgende konsekvenser for konklusionerne i Rigsrevisionens beretning om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri fra august 2017 og opfølgningen herpå.

I tilfælde, hvor styrelsen konkret selv har konstateret fejl i sagsbehandlingen, har man undladt at overveje genoptagelse og rettelse af begåede fejl, ligesom man har undladt at oplyse offentligt om den pågældende fejladministration, således at virksomhederne selv kunne undersøge, om fejladministrationen havde haft konsekvenser for dem. Dette er alvorlige forvaltningsprocessuelle fejl og tilsidesættelse af god forvaltningsskik. I tilknytning hertil er der et enkelt eksempel på, at man, trods Rigsrevisionens gentagne spørgsmål til administrationen på området, har undladt at oplyse Rigsrevisionen om, at administrationen på grund af en systematisk fejl ikke var blevet ændret til den administration, som Rigsrevisionen forudsatte i sine spørgsmål, og som fulgte af det gældende retsgrundlag. Dette er en alvorlig tilsidesættelse af styrelsens sandhedsforpligtelse over for Rigsrevisionen.

Styrelsens administrative praksis og retningslinjer har tilsyneladende generelt været ubeskrivet. Der er således ikke i de undersøgte sagsforløb fundet hverken praksisnotater eller nedskrevne retningslinjer for sagsbehandlingen, selv om der på flere punkter har været et klart behov herfor. Der er eksempler på, at manglende retningslinjer har ført til uensartet og direkte modstridende praksis, samt til usikkerhed om, hvad praksis har været, og om hvorvidt virksomhederne er blevet behandlet efter samme regler. Dette er en alvorlig mangel i tilrettelæggelsen af styrelsens sagsbehandling.

Styrelsens registre over kvoteejerskaber gav ikke styrelsen et samlet løbende overblik over, hvorledes kvoteejerskaberne var fordelt. Og styrelsen havde vanskeligheder med at producere et sådant overblik til Rigsrevisionen. Dette skyldtes bl.a., at man ikke fuldt ud forstod de relevante registres funktionalitet, når de blev søgt anvendt til dannelsen af det efterspurgte overblik og dermed heller ikke, hvad de udtræk viste, som man til det formål foretog fra systemet. Dette førte til mangelfulde besvarelser af Rigsrevisionens spørgsmål til sammensætningen af kvoteejerskaberne i perioden.

Endelig har eftersynet afdækket en lang række almindelige sagsbehandlingsfejl, lange sagsbehandlingstider, og tilfælde af utilstrækkelig sagsbehandling.

Der er ikke i nogen af de undersøgte sagsforløb fundet tegn på korruption eller andre strafbare forhold, på favorisering af bestemte fiskere, eller på uretmæssige sletninger eller ændringer af data eller sagsakter for at skjule ulovlig eller kritisabel administration. Det kan ikke ved et forvaltningseftersyn positivt udelukkes, at noget sådant kan have fundet sted, men det må konstateres, at der ikke er fundet konkrete indikationer på, at det skulle være sket. I den forbindelse må det dog bemærkes, at den lave grad af skriftlighed, samt udbredte mangel på

journalisering og dokumentation af sagsbehandling har gjort det vanskeligt og i nogle tilfælde umuligt at kontrollere sagsbehandlingen.

Samlet efterlader forvaltningseftersynet indtrykket af en forvaltningskultur med grundlæggende og meget alvorlige mangler på overholdelse af kravene til styrelsens forvaltningsvirksomhed og i konsekvens heraf manglende overholdelse både af den regulering, som styrelsen har haft ansvaret for at forvalte, og af almindelige krav til forsvarlig og lovlig sagsbehandling.

1.5.2 Forhold knyttet til politianmeldelser (afsnit 8-11)

1.5.2.1 Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015 (afsnit 8).

LFST bistod fra november 2015 til november 2016 som særmyndighed Nordjyllands Politi i behandlingen af Greenpeaces politianmeldelse af et antal fiskere for overtrædelse af kvotekoncentrationsreglerne. Medarbejder A gav den 5. november 2015 Nordjyllands Politi en foreløbig vurdering af anmeldelsen. Den 19. maj 2016 sendte Nordjyllands Politi en høringsanmodning bilagt oversigter over virksomhedskonstruktioner og kvoteandele for de involverede fiskere og fartøjer med anmodning om styrelsens stillingtagen til en række konkrete forhold i det fremsendte materiale. Styrelsen vurderede i sit skriftlige høringssvar den 3. november 2016, at der ikke i de anmeldte forhold kunne konstateres overtrædelser af de relevante regler på fiskeriområdet. Denne vurdering er der efter vores gennemgang ikke grundlag for at kritisere.

Styrelsens sag indeholder stort set ingen sagsakter eller dokumentation af sagsbehandlingen. Det betyder, at det er meget vanskeligt at vurdere kvaliteten af sagsbehandlingen, og det er en stærkt kritisabel tilsidesættelse af journaliserings- og notatpligten.

Styrelsen valgte ikke at forholde sig konkret til de forhold, som Nordjyllands Politi havde anmodet om styrelsens stillingtagen til, og det faktuelle grundlag for høringssvaret var mangelfuldt. Høringssvaret var derfor ikke dækkende for det behov for vejledning, som Nordjyllands Politi havde tilkendegivet. Oplysningerne fra politiet burde endvidere have givet anledning til at undersøge en af de involverede fiskeres A-status, jf. punkt 0 nedenfor. Dette er en kritisabel sagsbehandling.

Sagsbehandlingstiden var knap 6 måneder. Henset til, at styrelsen i høringssvaret henviste til opgørelser og vurderinger, der var foretaget i forbindelse med styrelsens indledende telefoniske vurdering den 5. november 2015, og at der ingen dokumentation er for sagsbehandling før umiddelbart forud for afgivelsen af høringssvaret, forekommer sagsbehandlingstiden meget lang.

Der er ikke ved gennemgangen fundet indikationer på, at styrelsen har tilbageholdt relevant information for politiet.

Medarbejder A var efter det oplyste ansvarlig for sagsbehandlingen af høringsvaret og kontakten til Nordjyllands Politi.

1.5.2.2 Fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status (afsnit 9)

Nordjyllands Politi gjorde i forbindelse med anmeldelsen fra Greenpeace styrelsen opmærksom på en række forhold, som rejste tvivl om, hvorvidt fisker A i 2015-16 var berettiget til registrering som erhvervsfisker med A-status. Gennemgangen viser, at fisker A's oprindelige registrering som erhvervsfisker med A-status i 2013 skete på et i bedste fald spinkelt faktisk grundlag, at fortsat erhvervsfiskerregistrering i 2015-16 forudsatte, at fisker A ikke længere havde som primær beskæftigelse at varetage tilrettelæggelse og drift af fisker A's mands fiskeriselskab, og at styrelsen ved afgivelsen af høringsvaret til Nordjyllands Politi i november 2016 ikke havde tilstrækkelige oplysninger til at fastslå, om der var indtrådt en sådan ændring i fisker A's arbejdsmæssige situation, som gjorde, at fisker A var berettiget til at opretholde sin erhvervsfiskerregistrering.

Politiets oplysninger burde derfor have ført styrelsen til at kontrollere, om fisker A opfyldte kravene til at opretholde registreringen som erhvervsfisker med A-status. Det er i strid med officialmaksimen og dermed en fejl, at styrelsen ikke senest i forbindelse med afgivelsen af høringsvaret til politiet foretog kontrol af, om fisker A var berettiget til at opretholde registreringen som erhvervsfisker med A-status.

På det foreliggende grundlag bærer medarbejder A ansvaret for denne fejl.

1.5.2.3 Forhold omfattet af betjeningen af Rigsrevisionen i relation til politianmeldelser (afsnit 10)

Fælles for undersøgelsen af alle forhold i relation til styrelsens betjening af Rigsrevisionen er, at det har været vanskeligt at følge styrelsens sagsbehandlingsskridt som følge af manglende eller fejlagtig journalisering af sagsakter.

1.5.2.3.1 Rigsrevisionens spørgsmål om videregivelse af oplysninger til politiet om fiskeriselskab 1

Rigsrevisionen henlede styrelsens opmærksomhed på, at ejeren af fiskeriselskab 1 som led i en håndpantstætning af anparterne i selskabet havde overladt stemmeretten til fiskeriselskab 2. Efterfølgende anmodede Rigsrevisionen om oplysning om, hvorfor styrelsen ikke videregav oplysningerne herom til politiet, samt om kopi af det materiale, som styrelsen havde videregivet til politiet, men oplevede ikke at få tilfredsstillende svar.

Styrelsen fandt ikke, at håndpantstætningen var i strid med fiskeriloven, men var enig med Rigsrevisionen i, at den automatiske overdragelse af stemmerettigheder til pantnaver var i strid med fiskerilovens regler. Da selskabets advokat over for styrelsen oplyste, at oplysningen om pantstætningen ikke længere var korrekt og dokumenterede dette, foretog styrelsen sig ikke yderligere.

Styrelsen efterkom ikke Rigsrevisionens anmodning om kopi af korrespondancen med advokaten og af nogle opgørelser af de involveredes kvoteandelskoncentrationer.

Det er korrekt, at håndpant sætningen ikke var i strid med fiskeriloven, men havde misforstået af reglerne i fiskeriloven og selskabsloven i forhold til, dels at stemmeretten automatisk skulle følge med over til pant haver ved håndpant sætning af anparterne, dels at overladelse af stemmeretten på daværende tidspunkt var i strid med fiskerilovens regler.

Det var i strid med rigsrevisorlovens § 12, stk. 1, og dermed en fejl, at styrelsen ikke fremsendte den dokumentation, som Rigsrevisionen konkret efterspurgte. Denne fejl bærer medarbejder A på det foreliggende grundlag ansvaret for.

Styrelsen burde også have givet Rigsrevisionen en dækkende redegørelse for reglerne i fiskeriloven om pantsætning af anparter og aktier i fiskeriselskaber. Det skete ikke og gav anledning til en række forgæves anmodninger fra Rigsrevisionen. Dette var en fejl, som medarbejder A og medarbejder B efter de foreliggende oplysninger havde ansvaret for.

Styrelsens journalisering og dokumentation af sagsbehandlingen har endvidere været mangelfuld.

1.5.2.3.2 Rigsrevisionens spørgsmål til et af fisker A køb af IOK

Rigsrevisionen stillede som led i sin undersøgelse spørgsmål til fisker A's overholdelse af kvotekoncentrationsreglerne i forbindelse med en kvotehandel omkring årsskiftet 2014 og i den forbindelse til styrelsens retningslinjer for registrering af kvotehandler.

Aftalen om den pågældende kvotehandel, der angik 37,34 promille brisling, var dateret den 7. oktober 2013 med overdragelsesdag den 6. januar 2014, hvor købesummen samtidig skulle betales. Overdragelsesaftalen blev sendt til styrelsen den 7. januar 2014 med anmodning om registrering af overdragelsen.

Styrelsen oplyste over for Rigsrevisionen, at kvotehandler efter styrelsens faste praksis registreres med retsvirkning fra datoen for modtagelsen af anmeldelsen. Samtidig fastholdt styrelsen, at styrelsens notat af 17. november 2015 var retvisende, selvom den konkrete handel heri blev anset for foretaget i oktober 2013.

Både styrelsen og Rigsrevisionen er gået ud fra, at det havde betydning for overholdelse af kvotekoncentrationsreglerne, om den pågældende overdragelse blev foretaget før eller efter 1. januar 2014. Efter reguleringsbekendtgørelsen er den relevante dato imidlertid ikke den 1. januar 2014, men den 23. april 2012. Det skyldes dog formentlig en fejl ved udarbejdelsen af bekendtgørelsen.

Det fremgår ikke af regelgrundlaget, fra hvilket tidspunkt en kvotehandel skal registreres i Licensregistret, og den af styrelsen oplyste retningslinje, hvorefter registrering sker med virkning fra anmeldelsen, må på den baggrund anses for lovlig. Styrelsens fastholdelse af, at den omhandlede kvotehandel foretaget af fisker A skulle anses for at have retsvirkning fra oktober 2013, var imidlertid uforenelig med denne retningslinje, og notatet af 17. november 2015 kan derfor ikke anses for retvisende. Denne fejl synes medarbejder A at være ansvarlig for.

Efter at Rigsrevision den 10. maj 2017 gjorde styrelsen opmærksom på, at styrelsen havde fraveget sine retningslinjer i forhold til retsvirkningen af fisker A's køb af de 37,34 promille brisling, burde styrelsen have undersøgt, hvilken betydning dette kunne have for beregningen af fisker A's kvotekonzentration samt eventuelle følgevirkninger. Medarbejder A synes at være ansvarlig for denne fejl.

Styrelsens retningslinjer er endvidere ikke nedskrevne, og det har således ikke været muligt at kontrollere styrelsens oplysninger om, hvad retningslinjen gik ud på. Styrelsen burde have udfærdiget klare retningslinjer for registrering af kvotehandler, herunder for fra hvilket tidspunkt kvotehandler har virkning, således at det sikres, at sagerne behandles ens, og at der skabes gennemsigtighed i styrelsens praksis. Det må anses for en alvorlig fejl, at så centrale retningslinjer ikke er nedskrevne og ledsaget af sagsbehandlerinstrukser for anvendelsen.

Det må ligeledes anses for en overtrædelse af notatpligten, at der ikke foreligger et notat om grundlaget for styrelsens vurdering af, at fisker A ikke ved erhvervelsen af de 37,34 promille brisling overskred kvotekonzentrationsloftet. Herved kunne det både være konstateret, at notatet af 17. november 2015 var uforeneligt med styrelsens retningslinje for registrering af kvotehandler, og at der formentlig er fejl i reguleringsbekendtgørelsen. Denne fejl synes at være begået af medarbejder B og medarbejder A.

Det er videre i strid med journaliseringspligten, at dokumentationsmaterialet bag notatet af 17. november 2015 ikke er journaliseret og ikke kan genfindes. Denne fejl forekommer at være begået af medarbejder A.

Endelig registrerede styrelsen uforklarligt den konkrete overdragelse på et andet fartøj end det fartøj der fremgik af overdragelsesaftalen og anmodningen om registrering. Det var formentlig en fejl, men dette lader sig ikke opklare på grund af manglende dokumentation af sagsbehandlingen, hvilket også må anses for en sagsbehandlingsfejl. Fejlen kan have haft betydning for styrelsens vurdering af, om fisker A overskred kvotekonzentrationsloftet.

1.5.2.3.3 Ufuldstændige dataudtræk over kvoteandelshandler

Rigsrevisionen modtog i perioden marts-maj 2017 dataudtræk over kvoteandelshandler, som umiddelbart ikke forekom at være fuldstændige. Validiteten af de pågældende dataudtræk og årsagerne til de ufuldstændige dataudtræk er på denne baggrund undersøgt.

Undersøgelsen har vist, at Fagportalen, som de pågældende dataudtræk stammer fra, konsekvent leverer dataudtræk ud fra de forudsætninger, der indtastes for at genere udtrækkene. De udtræk, som styrelsen leverede til Rigsrevisionen, kan således genskabes ved at indtaste de samme forudsætninger.

Det kan på den baggrund konkluderes, at der hverken i foråret 2017, hvor Rigsrevisionen modtog udtrækkene, eller efterfølgende er ændret i de data i Licensregistret, som Fagportalen trækker fra.

Både Rigsrevisionen og styrelsen har imidlertid haft en forkert opfattelse af, hvilke forudsætninger dataudtrækkene blev genereret ud fra, og hvad de data, der blev vist, følgelig var udtryk for. Styrelsen har således hverken over for Rigsrevisionen eller som led i vores undersøgelse kunnet forklare forskellene mellem udtrækkene på en tilstrækkelig måde.

Styrelsen har derfor besvaret Rigsrevisionens anmodninger i relation til kvoteandelshandlerne i specifikke perioder for fartøjerne 1 og 2 med dataudtræk, der ikke var fuldstændige. Dette synes primært at skyldes, at Rigsrevisionen anmodede om perioder, der afviger fra kalenderåret, hvilket udfordrede styrelsens manglende forståelse af systemernes funktion.

Det må anses for en fejl, at styrelsen ikke har haft en tilstrækkelig forståelse af, hvordan dataudtrækkene skulle foretages og forstås forud for udlevering af udtrækkene til Rigsrevisionen, og at styrelsen ikke ved Rigsrevisionens opfølgende spørgsmål undersøgte forholdet tilstrækkeligt til at kunne give en forklaring. På det foreliggende grundlag vurderes denne fejl at kunne tilskrives medarbejder G som ansvarlig for betjeningen af Rigsrevisionen. Vi har ikke grundlag for at vurdere, i hvilken udstrækning ansvaret for fejl også kan tilskrives medarbejder.

1.5.2.3.4 Forhold vedrørende fartøj 1

Rigsrevisionen konstaterede flere fejlagtige registreringer og bemærkelsesværdige forhold knyttet til fartøj 1, der involverer fisker A og Fisker B og deres selskaber. Rigsrevisionen stillede en række spørgsmål til styrelsen i den forbindelse, men oplevede ikke at få tilfredsstillende svar. På den baggrund er den samlede sagsbehandling i relation til fartøj 1 i perioden 2013 til august 2017 undersøgt for så vidt angår styrelsens registreringer af ejerforhold og kvoteandelsoverdragelser, licensudstedelser og orienteringer til fisker A og fisker B.

Undersøgelsen af sagsbehandlingen i den pågældende periode har afdækket og bekræftet en række sagsbehandlingsfejl i relation til fartøj 1.

Fartøj 1 blev i juli 2010 solgt fra et selskab, selskab 1, i fisker B's koncern til et andet selskab, selskab 2, i fisker B's koncern. Denne overdragelse blev styrelsen i strid med reglerne ikke orienteret om før 2 ½ år senere i januar 2013. Efter overdragelsen af fartøj 1 blev selskab 1 solgt til og fusioneret med selskab 3 ejet af fisker A.

Selv om konsekvensen af manglende rettidig anmeldelse af fartøjsoverdragelser efter kapacitetsbekendtgørelsen er sletning af fartøjet i Fartøjsregistret og i Skibsregistret, valgte styrelsen at se bort fra overskridelsen. Det har ikke været muligt at finde notater eller intern korrespondance, som kan belyse baggrunden.

Konsekvenserne af den fejlagtige registrering af ejerforholdene til fartøj 1 var, at fisker A's og fisker B's kvoteejerskaber blev opgjort forkert i perioden, samt at de fik fejlagtige meddelelser fra styrelsen om konsekvenserne heraf. De fejlagtige meddelelser blev først korrigeret over for de pågældende 4 ½ år efter, at den fejlagtige registrering af ejerforholdet blev konstateret.

I den periode, hvor fartøj 1 fejlagtigt var registreret som ejet af fisker B, disponerede fisker B over for styrelsen som ejer af fartøjet ved anmeldelse af kvotehandler, uden at styrelsen konstaterede uoverensstemmelsen med de registrerede ejerforhold.

Ved siden af selskab 1 havde styrelsen et andet selskab ved navn fisker B's holdingselskab registreret med samme cvr-nr., ligesom styrelsen havde selskab 1 registreret som et aktivt selskab i Fartøjsregistret, efter at selskabet var ophørt ved fusion med selskab 3. Dette skyldes ifølge styrelsen, at man ikke kontrollerer CVR-nr.

Endvidere var fartøj 1 i perioden 12. juli til 29. august 2012 uforklarligt registreret i Fiskerisystemet som inaktivt, hvilket havde den konsekvens, at licenser for kvoteandele beliggende på fartøj 1 i denne periode blev udstedt uden ejernavn. Ændringen af registreringerne den 12. juli og 29. august 2012 er foretaget af medarbejder B.

En løbende kontrol af, om de oplysninger, som styrelsen modtog fra fiskerne, konkret stemte med styrelsens egne registre, med Skibsregistret og med CVR, ville have afdækket den manglende oplysning om overdragelsen af fartøj 1 fra selskab 1 til selskab 2. Det er en fejl ved tilrettelæggelsen af tilsynsopgaven, at fejlen først opdages efter mere end 2 ½ år og efter adskillige anledninger, hvor et minimum af kontrol ville have afdækket uoverensstemmelserne. På det foreliggende grundlag må ansvaret for den manglende kontrol tilskrives medarbejder G som ansvarlig for tilrettelæggelsen af tilsynsopgaven.

Det har ikke været et krav, at styrelsen løbende tjekkede CVR. Det er imidlertid uhensigtsmæssigt for varetagelsen af tilsynsopgaven, at styrelsen ikke har haft anledning til at opdage, at selskab 1 ikke længere var aktivt, fordi det var opløst ved fusion, og at fisker B's holdingselskab var det samme selskab som selskab 1. Det må anses for en mangel ved Fiskerisystemet, at flere selskaber kan optræde med samme CVR-nr.

Styrelsen drog efter det oplyste ingen konsekvenser bagudrettet, da det blev afdækket, at fisker B havde disponeret over fartøj 1 hele tiden. Det er i strid med notatpligten, at styrelsen ikke har ført notat om styrelsens overvejelser, da den besluttede, at der ikke var grund til at undersøge betydningen af fisker B's manglende anmeldelse af ejerskiftet. Denne fejl synes at være begået af medarbejder A, men kan også være begået af andre medarbejdere, som medarbejder A drøftede spørgsmålet med.

Ikke mindst henset til den meget betydelige fristoverskridelse for anmeldelsen af fartøjsoverdragelsen og den potentielle bagudrettede betydning havde det været hensigtsmæssigt, at styrelsens overvejelser i den forbindelse efterfølgende kunne dokumenteres, bl.a. over for Rigsrevisionen. Derved ville styrelsen også kunne tilrettelægge sin praksis for fristoverskridelser på en ensartet måde.

Det er endvidere en fejl og i strid med den ulovbestemte grundsætning om vejledningspligt, der gælder ved siden af forvaltningslovens § 7, at styrelsen ikke af egen drift korrigerede sine orienteringsskrivelser til fisker B og fisker A af 2. maj 2012 om konsekvenserne af nye kvotelofter, da styrelsen i januar 2013 blev bekendt med, at indholdet var forkert. Denne fejl synes tilsvarende at være begået af medarbejder A, men det overordnede ansvar må tilskrives medarbejder G som ansvarlig leder. Denne fejl indebar, at styrelsen internt i november 2015 i sin sagsbehandling henviste til orienteringsskrivelsen til fisker B uden at være bevidst om det forkerte indhold.

Vores undersøgelse har ikke indikeret, at der er foretaget uretmæssige ændringer i registreringer eller sletninger. Det er dog ikke afdækket, hvorfor medarbejder B ændrede registreringen for selskab 1 til i en periode have status som "inaktiv" og derefter tilbage til "aktiv". Ændringerne foregik i en periode, hvor selskab 1 allerede var opløst ved fusionen med selskab 3. Der er imidlertid ikke indikationer af, at dette forhold har haft betydning i øvrigt.

1.5.2.4 Styrelsens politianmeldelse af 10. juli 2017 (afsnit 11)

Udenrigsministeriet blev i efteråret 2017 opmærksom på forskellige uregelmæssigheder i relation til styrelsens indgivelse og behandling af politianmeldelsen, herunder at samtlige forhold nævnt af Rigsrevisionen ikke var omfattet af anmeldelsen.

Udenrigsministeriet konstaterede endvidere, at styrelsen med anmeldelsen havde fremsendt en kopi af en ansøgning om overførsel af FKA fra fartøj 1 til en række andre fartøjer, som indeholdt en side mindre end den kopi af samme ansøgning, som Rigsrevisionen havde modtaget.

På den baggrund er styrelsens sagsbehandling undersøgt i relation til anmeldelsen, herunder sagsoplysningen og informationsdelingen med politiet, og hvorvidt alle forhold angivet af

Rigsrevisionen blev tilstrækkeligt oplyst og anmeldt til politiet. I forhold til informationsdelingen med politiet er særligt sagsbehandlingen i relation til FKA-ansøgningskemaet vedrørende fartøj 1 undersøgt.

Det er tillige undersøgt, hvorfor opgaven med politianmeldelserne ikke blev lagt ud til inspektorater, og hvilken sagsbehandling der foregik i styrelsen efter indgivelsen af anmeldelsen.

Politianmeldelsen og den efterfølgende korrespondance med politiet fremstår meget kortfattet og med meget overordnede og til dels uklare beskrivelser af de faktiske og retlige forhold.

Det må anses for en mangel ved anmeldelsen, at det ikke angives specifikt, hvilke dispositioner der politianmeldes og på hvilket retligt grundlag, styrelsen vurderer, at der foreligger strafbare forhold. Det må således forventes, at en særmyndighed klart og præcist forklarer politiet, hvilke overtrædelser der anmeldes inden for særmyndighedens ansvarsområde. Tilsvarende må det forventes, at myndigheden tydeligt angiver, hvordan det vedlagte bilagsmateriale skal anvendes i sagen. Dette gjorde styrelsen ikke, og bilagsmaterialet fremstod derfor umiddelbart uoverskueligt og vanskeligt at koble til de anmeldte forhold.

Tilsvarende må det også anses for en mangel ved styrelsens sagsbehandling, at styrelsen ikke afklarede forhold, som politiet udtrykkeligt anmodede om at få afklaret.

Den manglende dokumentation af sagsbehandlingen indebærer, at det ikke kan fastslås, om styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger fra politiet. Selvom politianmeldelsen behandler de enkelte punkter kortfattet og overfladisk, er det dog vores vurdering, at styrelsen har bestræbt sig på at lade anmeldelsen omfatte de forhold, som Rigsrevisionen påtalte.

Anmeldelsen omfattede således de tre forhold, som ifølge Rigsrevisionen indikerede lovovertrædelser (dokumentfalsk, urigtig erklæring og stråmandsvirksomhed). Anmeldelsen indeholdt imidlertid ikke en klar angivelse af, om styrelsen vurderede, at forholdene indebar strafbare lovovertrædelser. Anmeldelsen giver snarere indtryk af, at styrelsen var meget tvivlende omkring strafbarheden og ikke havde foretaget egentlige vurderinger.

Det forekommer endvidere bemærkelsesværdigt, at forholdet om urigtig erklæring i forbindelse med ansøgningen om overførsel af FKA fra fartøj 1 ikke blev anmeldt, og at den relevante side med overdragerens underskrift ikke var med i den kopi af kvoteandelsoverdragelsesansøgningen, som politiet modtog. Vi har ikke på det foreliggende grundlag kunnet afklare årsagen til dette.

I det omfang det måtte have været styrelsens vurdering, at ikke alle forhold i politianmeldelsen udgjorde strafbare forhold, eller styrelsen var usikker på, om der var tale om strafbare

forhold, skulle styrelsen have orienteret Miljø- og Fødevarerministeriets departement herom med en fyldestgørende og udførlig beskrivelse af styrelsens vurdering eller behov for yderligere undersøgelser. Det følger af de centrale pligter for arbejde i centraladministrationen, herunder særligt lovlighedspligten. Det gælder også, selvom departementet udtrykkeligt havde anmodet styrelsen om at politianmelde alle forhold, uanset hvad styrelsen måtte mene. Henset til, at der er tale om politianmeldelser med de konsekvenser, som følger heraf, er der tale om en alvorlig fejl.

Ovenstående fejl og mangler understreges ved, at styrelsen alene henviste til de nugældende regler med en generel henvisning til, at tilsvarende regler også gjaldt, da dispositionerne blev foretaget. Styrelsen overlod det således til politiet at sammenstykke, hvilke dispositioner der egentligt blev politianmeldt og i henhold til hvilke bestemmelser. Hvis styrelsen havde foretaget en grundigere sagsbehandling, ville det således eksempelvis være fremgået, at overtrædelse af den bestemmelse, som der henvises til i relation til ”overtrædelse af fiskerilovgivningen”, ikke er strafbelagt, at reguleringsbekendtgørelsen var ændret, og at der i den periode, anmeldelsen vedrørte, ikke var forbud mod bestemmende indflydelse i andre fiskeriselskaber eller regler om finansiering heraf.

Det tog mere end tre uger for styrelsen at indgive politianmeldelsen efter den tjenstlige instruks om at indgive anmeldelse ”lige med det samme og uden yderligere ophold”. Henset til, at anmeldelsens indhold var yderst beskedent og overfladisk, forekommer denne sagsbehandlingstid lang. Styrelsen var endvidere næsten 1 ½ måned om at besvare politiets anmodning om afklaring af anmeldelsens indhold, hvilket også forekommer som lang tid henset til sagens karakter. Denne vurdering er baseret på, at det må forventes, at styrelsen som kontrolmyndighed på området umiddelbart ville være i stand til at vurdere, om forholdene var strafbare.

I forhold til spørgsmålet om, hvorfor styrelsen valgte at håndtere politianmeldelsen centralt i styrelsen, når dette ellers sædvanligvis blev håndteret af de relevante inspektorater, forekommer styrelsens forklaring om, at det blev vurderet hensigtsmæssigt at håndtere sagen centralt i lyset af sagsforløbet og sagens karakter, velbegrundet.

Overordnet må ansvaret for anmeldelsens udarbejdelse og indhold tilskrives medarbejder B og medarbejder F. Medarbejder C og medarbejder D har bistået med udarbejdelsen af anmeldelsen, men det kan ikke umiddelbart udsøndres, i hvilket omfang medarbejder C og medarbejder D er ansvarlige for anmeldelsens udarbejdelse og indhold.

Det kan konstateres, at der er foretaget en utilstrækkelig grad af journalisering af sagsakter og dokumentation for sagsforløbet. Særligt er det en fejl, at bilagene til politianmeldelsen ikke har kunnet findes, hvilket er i strid med offentlighedslovens § 15. Det er endvidere en

.....

fejl og i strid med journaliseringspligten, at hele korrespondancen med politiet ikke er journaliseret på sagen. Ansvar for disse fejl må som udgangspunkt tilskrives medarbejder B, medarbejder C og medarbejder D.

I relation til medarbejder D's tilbagekaldelse og genindgivelse af politianmeldelsen bemærkes, at medarbejder D er blevet afskediget som følge af det forløb. Vi har ikke ved vores undersøgelse afdækket forhold, der i øvrigt ville kunne begrunde en politianmeldelse af medarbejder D.

1.5.3 Visse øvrige forhold i relation til styrelsens betjening af Rigsrevisionen ([afsnit 12](#))

1.5.3.1 Yderligere bemærkninger i relation til styrelsens sagsbehandling ved betjening af Rigsrevisionen

I tilknytning til undersøgelserne af styrelsens sagsbehandling i relation til politianmeldelserne har Udenrigsministeriet anmodet om at få undersøgt yderligere fire forhold i relation til styrelsens betjening af Rigsrevisionen.

1.5.3.2 Rigsrevisionens spørgsmål til et af fisker A's køb af FKA-kvoteandele (fartøj 1 og fartøj 2)

Rigsrevisionen anmodede om dokumentation for kystfiskertilladelser til fartøj 1 i 2016 og til fartøj 2 i 2017 i anledning af samtidige salg af samme mængde FKA fra fartøj 2 til fartøj 1 og fra fartøj 3 til fartøj 4. Fartøj 2 og fartøj 4 var ejet af selskab 1, og fartøj 1 og fartøj 3 var selskab 2. Rigsrevisionen oplevede ikke at modtage tilfredsstillende svar på anmodningerne, og Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet om at få afdækket baggrunden for, at Rigsrevisionen modtog utilstrækkelig dokumentation.

Ansøgning om kystfiskertilladelse til fartøj 1 blev indgivet formløst af repræsentant A, ved e-mail af 19. september 2016. Efter den dagældende reguleringsbekendtgørelse var det imidlertid ikke muligt løbende at ansøge om kystfiskertilladelse. Den årlige ansøgningsfrist var den 31. januar. Styrelsen har således imødekommet en ansøgning om kystfiskertilladelse på trods af en væsentlig overskridelse af ansøgningsfristen.

Kystfiskertilladelsen til fartøj 1 var en forudsætning for, at fartøj 2 kunne overdrage FKA til fartøj 1. Overdragelsen indebærer, at ejeren af fartøj 1 modtog den ekstra årsmængde, som var tildelt fartøj 2 under kystfiskerordningen.

Styrelsen slettede kystfiskertilladelsen til fartøj 2 den 19. september 2016 som led i "overførelsen" til fartøj 1. Ifølge den dagældende bekendtgørelse kunne fartøjsejeren imidlertid kun afmelde ordningen inden den 1. maj 2016. Styrelsen har således også i relation til fartøj 2 accepteret en væsentlig fristoverskridelse.

Det er bemærkelsesværdigt, at repræsentant A anmodede om, at "kyststatus" blev flyttet fra det ene fartøj til det andet, og at styrelsen i registreringsbemærkningen angiver "overført til fartøj 1". Denne anmodning og denne bemærkning ville umiddelbart kun give mening, hvis der var tale om en overførelse af FKA mellem to fartøjer ejet af den samme ejer. Den registrering, som styrelsen har foretaget ved at "overføre" kystfiskertilladelsen den 20. september 2016 fra fartøj 2 til fartøj 1, ville således kun være berettiget, hvis begge fartøjer havde samme ejer.

Styrelsen har imidlertid godkendt en overdragelse af FKA, herunder den ekstra årsmængde tildelt fartøj 2, der ikke kunne ske efter den dagældende reguleringsbekendtgørelse, fordi fartøj 1 ikke havde kystfiskerstatus og ikke havde overholdt ansøgningsfristen. Styrelsen har således set bort fra betingelserne i den dagældende reguleringsbekendtgørelse. Dette må betegnes som en alvorlig fejl.

Styrelsen synes ikke at have tilbageholdt materiale fra Rigsrevisionen i relation til kystfiskertilladelserne til fartøj 2 og fartøj 1. Men styrelsen har undladt at besvare to spørgsmål fra Rigsrevisionen, som kunne besvares uden større besvær:

- Var fartøj 1 berettiget til at modtage kystfiskermængderne fra fartøj 2?
- Havde fartøj 2 fået en ny kystfiskertilladelse i 2017?

Styrelsens svar på spørgsmålene ville være negative og ville udstille fejl hos styrelsen. Svaret på det første spørgsmål ville udstille de materielle fejl, der er beskrevet ovenfor, og som består i den materielt forkerte godkendelse af overdragelsen af kystfiskermængder til selskab 2 og i den forbindelse den forkerte tilmelding af fartøj 1 til kystfiskerordningen og den forkerte afmelding af fartøj 2 fra kystfiskerordningen. Svaret på det andet spørgsmål ville vise, at det fremgik af en del af Fiskerisystemet, at fartøj 2 havde en kystfiskertilladelse i 2017, selvom det ikke var tilfældet.

Det er kritisabelt, at styrelsen ikke besvarede spørgsmålene. Søgninger i sagsakter og e-mailarkiver har ikke givet en rimelig årsag til den manglende besvarelse. Denne fejl må på det foreliggende grundlag tilskrives medarbejder D.

Sagsbehandlingen er endvidere mangelfuldt dokumenteret som følge af manglende journalisering. Der er således ikke foretaget journalisering af overdragelsesskrivelsen og medarbejder A's e-mails vedrørende sagen, hvilket er i strid med journaliseringspligten og en fejl begået af medarbejder A.

1.5.3.3 Rigsrevisionens anmodninger om en oversigt over det samlede kvoteejerskab

Rigsrevisionen anmodede fra november 2016 til april 2017 løbende styrelsen om at sende en oversigt over det samlede kvoteejerskab. Rigsrevisionen modtog oversigten den 11. april

2017, men fandt den mangelfuld. Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet om en undersøgelse af styrelsens sagsbehandling af Rigsrevisionens anmodning.

Der gælder ikke i fiskeriloven eller bekendtgørelser udstedt i medfør heraf noget direkte krav til styrelsen om at kunne udarbejde en oversigt (dataudtræk) over den samlede kvotekonzentration.

Det er desuagtet vores vurdering, at styrelsen er forpligtet til løbende at have overblik over den samlede kvotekonzentration for IOK-kvoterne. Dette kan efter vores vurdering udledes af forarbejderne til den lovændring, som indførte individuelle overdragelige kvoteandele i dansk fiskeri i 2002.

I lyset af ovenstående må styrelsen som ansvarshavende myndighed for fiskerikvoterne forventes at have et overblik over den samlede kvotekonzentration. Et sådant overblik må kunne dokumenteres ved dataudtræk, oversigter el.lign.

Undersøgelserne har endvidere vist, at den oversigt, som styrelsen sendte til Rigsrevisionen den 11. april 2017 ikke var mangelfuld.

Det er imidlertid en fejl og i strid med journaliseringspligten, at styrelsen ikke journaliserede alle de for sagen relevante akter på den pågældende sag.

Styrelsen var ca. 4 ½ måned om at levere det anmodede dataudtræk til Rigsrevisionen. Der er ikke konstateret én specifik årsag hertil. Derimod har styrelsen henvist til en række forskellige omstændigheder, herunder behandlingen af andre sager, organisationsændring, flytning og ferie, som tilsammen har bevirket, at anmodningen ikke kunne imødeses tidligere. Styrelsen har imidlertid ifølge det oplyste i sagens akter færdigbehandlet en lignende, senere indkommen aktindsigtsanmodning på ganske kort tid. Sagsbehandlingstiden må i det lys anses for at være i strid med forvaltningsmyndigheders pligt til en hurtig og effektiv sagsbehandling. Dette må anses for medarbejder A's fejl som følge af medarbejder A's ansvar for tilrettelæggelsen af betjeningen af Rigsrevisionen. Der er ikke dokumentation for, at styrelsen bevidst har forsøgt at forhindre Rigsrevisionen i at se dataudtrækket over den samlede kvotefordeling. Der er ud fra sagens foreliggende akter mest sandsynligt alene tale om nedprioritering af sagen/anmodningen fra styrelsens side.

1.5.3.4 Rigsrevisionens spørgsmål i relation til ændringen af beregningsmetoden for kvotekonzentrationen

Rigsrevisionen anmodede gentagne gange i perioden fra den 30. januar 2017 til den 24. marts 2017 om at få klargjort konsekvenserne af ændringen for opgørelsen af kvotekonzentrationen fra beregning på baggrund af initialkvoten til et gennemsnit af de foregående tre års endelige danske kvoter. Ændringen trådte i kraft den 15. oktober 2014. Rigsrevisionen anmodede endvidere om dokumentation for baggrunden for regelændringen, herunder materiale udleveret

til Erhvervsfiskeriudvalget i forbindelse med drøftelser af ændringen. Rigsrevisionen anmodede også om at modtage eksempler på de ad hoc-beregninger for kvotekonzentrationen, som blev foretaget før regelændringen i 2014. Rigsrevisionen oplevede ikke at modtage tilfredsstillende svar på anmodningerne.

Parallelt med Rigsrevisionens anmodninger konstaterede styrelsen i januar eller februar 2017, at styrelsens beregninger af kvotekonzentrationen i perioden fra ændringen trådte i kraft den 15. oktober 2014 og frem til 2016 ikke var blevet foretaget på baggrund af et gennemsnit af de foregående tre års endelige danske kvoter. Medarbejder A besluttede i februar 2017, at beregningsgrundlaget skulle korrigeres fremadrettet, men at der ikke skulle foretages korrektioner bagudrettet. Rigsrevisionen blev ikke orienteret om dette forhold.

Udenrigsministeriet har på den baggrund ønsket undersøgt, om medarbejdere hos styrelsen bevidst har handlet i strid med særligt kravet om videregivelse af oplysninger til Rigsrevisionen og sandhedspilten i relation til ovenstående anmodninger. Endvidere har Udenrigsministeriet ønsket en undersøgelse af sagsbehandlingen hos styrelsen i relation til beslutningen om alene at korrigere fejlen i beregningsgrundlaget fremadrettet.

Undersøgelsen har vist, at Rigsrevisionen ikke fik tilstrækkeligt svar på de anmodninger, som blev stillet i revisionsnotaterne, herunder særligt en begrundelse for, hvorfor styrelsen ændrede beregningsgrundlaget for kvotekonzentrationen samt dokumentation for, hvilke konsekvenser ændringen havde.

Styrelsen har oplyst, at det materiale, som lå til grund for ændringen af reguleringsbekendtgørelsen i september 2014, blev uddelt på et møde i Erhvervsfiskeriudvalget i august 2014, men at materialet ikke har kunnet fremskaffes. Materialet er ikke journaliseret på sagen om ændringen af reguleringsbekendtgørelsen, hvilket er en fejl og i strid med journaliseringspligten.

Sagen om ændringen af reguleringsbekendtgørelsen indeholder desuden ikke dokumenter, der kan afdække, hvilke overvejelser styrelsen har gjort sig i forbindelse med ændringen af reguleringsbekendtgørelsen i forhold til beregningsmetoden. Styrelsen har heller ikke kunnet fremskaffe andet materiale, eksempelvis notater eller lignende, som viser baggrunden for og overvejelserne omkring ændringen af beregningsmetoden. Styrelsens sagsbehandling er således mangelfuldt dokumenteret, ligesom styrelsen har forsømt pligten til at journalisere.

Styrelsen undlod at oplyse om, at styrelsen fortsat havde beregnet kvotekonzentrationen på baggrund af initialkvoten, og dermed på et andet grundlag end hvad Rigsrevisionen gik ud fra. Styrelsen overtrådte herved pligten til loyalt, retvisende og ikke-vildledende at besvare Rigsrevisionens spørgsmål. Ansvar for dette må efter vores vurdering tilskrives medarbejder A, der var blevet orienteret om fejlen af medarbejder B.

Hertil kommer, at styrelsen selv havde oplyst, at beregningsmetoden kunne have betydning for resultatet af kvotekoncentrationen. Det var derfor en fejl, når styrelsen ved medarbejder A oplyste, at ændringen af beregningsmetoden ikke havde betydning. I en rapport fra Deloitte konkluderes det ligeledes, at de to forskellige beregningsmetoder kan medføre forskellige resultater.

På baggrund af ovenstående må det konstateres, at styrelsens besvarelse af Rigsrevisionens anmodninger har været meget mangelfuld, og at styrelsen har handlet i strid med sandhedsforpligtelsen. Ansvarret må efter vores vurdering tilskrives medarbejder A.

Når en myndighed konstaterer, at den har haft en ulovlig praksis, skal fejlen rettes fremadrettet. Dette gjorde styrelsen tilsyneladende, da fejlen blev opdaget primo 2017.

Myndigheden kan ligeledes have pligt til at rette en sådan fejl bagudrettet. Med andre ord skal myndigheden vurdere, om der er grundlag for at genoprette de berørtes retsstilling, herunder foretage genoptagelse af allerede afgjorte sager.

En myndighed kan navnlig have pligt til at genoptage allerede afgjorte sager på eget initiativ (ex officio), når det konstateres, at et større antal afgørelser er behæftet med formelle eller retlige mangler. Styrelsen blev primo 2017 opmærksom på, at de i perioden oktober 2014 til 2016 havde truffet afgørelser på baggrund af fejlbehæftede kvotekoncentrationsberegninger, og disse afgørelser indeholdt derfor retlige mangler.

Styrelsen havde herefter pligt til at undersøge, om afgørelserne truffet i oktober 2014 til 2016 skulle genoptages, herunder ved at vurdere, om afgørelser vedrørende 10 %-reglen og krydsreglen herved måtte antages at få et andet udfald.

Det kan ikke udelukkes, at der blev foretaget en vis vurdering af, hvilke konsekvenser fejlberegningerne i oktober 2014 til 2016 havde for de konkrete afgørelser, allerede da fejlen blev opdaget primo 2017. Der foreligger imidlertid ikke et fornødent grundlag for at konkludere, at styrelsen har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af den pågældende fejls konsekvenser. Ansvarret herfor må på det foreliggende grundlag tilskrives medarbejder A.

Særligt i dette lys skulle styrelsen have offentliggjort, at der var foretaget forkerte kvotekoncentrationsberegninger i oktober 2014 til 2016, således at de berørte fiskere havde mulighed for at tage stilling til, om de potentielt uberettiget har fået afslag på køb af kvoteandele eller kunne have andre krav i den forbindelse. Det er en fejl og i strid med den ulovbestemte retsgrundsætning om vejledningspligt, at styrelsen ikke offentliggjorde den pågældende fejl. Ansvarret for dette må tilsvarende tilskrives medarbejder A.

Det bemærkes, at det ikke har betydning for ovenstående vurderinger, at styrelsen ifølge baggrundsnotitsen af 2. oktober 2017 foretog en vurdering af fejlens konsekvenser. Det skyldes, dels at vurderingen først blev foretaget ca. 8 måneder efter, at styrelsen havde besluttet alene at rette fejlen fremadrettet, dels at det ikke har været muligt at kvalitetssikre selve vurderingen, da det ikke har været muligt at finde de beregninger eller øvrigt materiale, der ligger til grund for vurderingen.

1.5.3.5 Uenighed om Skibsregistrets betydning for kontrol med kvotekonzentrationen
Rigsrevisionen konstaterede, at styrelsen ikke havde registreret ejerskab af fartøjer og tilhørende kvoteandele i overensstemmelse med registreringerne i Skibsregisteret. Rigsrevisionen har således fundet flere uoverensstemmelser mellem Fartøjsregisteret og Skibsregisteret.

På det grundlag konstaterede Rigsrevisionen, at det har været muligt at købe kvoteandele, selvom handlen medførte, at pågældende fisker kom til at eje mere end tilladt.

Det fremgår af høringssvar af 3. maj 2017, at styrelsen var uenige i Rigsrevisionens foreløbige vurdering. Styrelsen mente overordnet, at Rigsrevisionen havde en fejlagtig forståelse af forholdet mellem Skibsregisteret og Fartøjsregisteret og af Skibsregistrets betydning for kvoteejerskabet.

Den 11. maj 2017 blev der afholdt møde mellem Rigsrevisionen, styrelsen og Miljø- og Fødevareministeriets departement. Styrelsen erkendte på mødet, at Rigsrevisionen havde ret i sin udlægning af reglerne, hvorefter Skibsregistret er autoritativt i forhold til Fartøjsregistret og derfor har betydning for kvoteejerskabet. Styrelsen udarbejdede efterfølgende en handlingsplan for korrektion af denne systemfejl.

Udenrigsministeriet har ønsket en undersøgelse af styrelsens sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af deres høringssvar af 3. maj 2017 og det efterfølgende forløb frem til og umiddelbart efter mødet mellem styrelsen, departementet og Rigsrevisionen den 11. maj 2017.

Styrelsen bekræftede allerede i sit høringssvar af 3. maj 2017 Rigsrevisionen i, at Skibsregisteret var det autoritative register i forhold til fartøjets ejendomsretlige status. I samme notat benægtede styrelsen imidlertid, at Skibsregisteret havde betydning for kvoteejerskabet.

Som anført af Rigsrevisionen og senere erkendt af styrelsen skal der imidlertid være datomæssig overensstemmelse mellem de ejerforhold, der fremgår af Skibsregisteret, og dem, der fremgår af Fartøjsregisteret, således at registrering af overdragelse af kvoteandele sker til de korrekte fartøjsejere. Skibsregisteret har derfor betydning for kvoteejerskabet. Dette erklærede styrelsen sig enig i efter mødet med Rigsrevisionen den 11. maj 2017.

Styrelsen var derfor frem til den 11. maj 2017 i en retlig vildfarelse omkring Skibsregisterets betydning for kvoteejerskabet, hvilket har medført en række uoverensstemmelser mellem de registrerede ejerforhold de to registre imellem.

Det er en fejl, at styrelsen ikke havde forstået den centrale retlige sammenhæng mellem Skibsregisteret og Fartøjsregisteret, hvilket førte til alvorlige systemfejl i styrelsens kontrol med overholdelsen af koncentrationsreglerne.

Det er ikke muligt at afgøre, hvilken sagsbehandling styrelsen har foretaget af høringssvaret af 3. maj 2017. Centrale medarbejdere i styrelsen deltog i møde om udarbejdelse af notatet og bidrog derefter med kommentarer og ændringsforslag til medarbejder A's udkast til høringssvar. Der er ikke dokumentation for, hvilke konkrete juridiske undersøgelser, der i styrelsen måtte være foretaget i lyset af Rigsrevisionens foreløbige vurdering.

Høringssvaret af 3. maj 2017 indeholdt efter det foreliggende styrelsens oprigtige faktiske og retlige opfattelse på daværende tidspunkt. Der er således ikke dokumentation for, at medarbejdere i styrelsen har været bevidste om Skibsregisterets betydning for kvoteejerskabet før efter mødet den 11. maj 2017. Tværtimod sendte medarbejder G efter mødet den 11. maj en intern e-mail til relevante medarbejdere i styrelsen, hvor medarbejder G gjorde opmærksom på, at det nu var gået op for, at styrelsen "havde en dårlig sag" i forhold til uoverensstemmelserne mellem Fartøjsregisteret og Skibsregisteret, og at de i styrelsen burde "rette ind" hurtigst muligt. I forlængelse heraf sendte medarbejder E efter mødet forslag til en genopretningsplan. Styrelsen har efter vores vurdering ikke bevidst forsøgt at vildlede Rigsrevisionen i høringssvaret af 3. maj 2017.

Endvidere har styrelsen handlet forholdsvis hurtigt, da det gik op for styrelsen, at man havde været i en retlig vildfarelse. Der blev således allerede dagen efter mødet den 11. maj 2017 fremsendt interne e-mails med forslag om, hvad der skulle gøres. Desuden fremsendte styrelsen en samlet handlingsplan med konkrete punkter til at afhjælpe fejlene til Rigsrevisionen den 16. maj 2017, dvs. blot fem dage efter mødet den 11. maj 2017.

Der er ikke fundet noget notat vedrørende mødet den 11. maj 2017. Dét forhold, at der ikke er ført notat om mødet, er i strid med den ulovbestemte pligt til også i administrative sager, der ikke har karakter af egentlige afgørelsessager, at føre notat om væsentlige sagsekspeditions-skridt, og må anses for en fejl. Det kan ikke på det foreliggende grundlag fastslås, hvilken eller hvilke medarbejdere der er ansvarlige for denne fejl.

1.5.4 Undladt lukning af et fangstområde i januar 2015 og manglende efterfølgende kontrol (afsnit Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.)

Styrelsen foretog i slutningen af januar 2015 to RTC-kontroller i det samme fangstområde. Begge prøver viste, at fiskeriet efter torsk, kuller og hvilling i det pågældende område skulle realtidsslukkes, idet den anden prøve dog ikke var gyldig, da den ikke opfyldte vægtkravet.

.....

Til trods herfor besluttede styrelsen at undlade at realtidslukke det pågældende område. I én e-mail anførte styrelsen, at beslutningen var begrundet i, at en supplerende prøve var okay. I to andre e-mails anførte styrelsen, at beslutningen primært var politisk motiveret. Derudover skulle styrelsen ifølge det oplyste efterfølgende være ophørt med at foretage RTC-kontroller.

Udenrigsministeriet har på den baggrund ønsket styrelsens sagsbehandling undersøgt i relation til beslutningen om at undlade lukning af det pågældende område i januar 2015 samt i relation til beslutningen om efterfølgende at ophøre med at foretage RTC-kontroller.

Det følger af forordning 1224/2009 og forordning 724/2010, at når en gyldig RTC-prøve viser, at den udløsende fangstmængde i et fangstområde er nået, skal det pågældende område realtidslukkes for fiskeri i 21 dage. Der overlades ikke et skøn i den forbindelse, og der er ikke hjemmel til at foretage en supplerende prøve, førend beslutning om realtidslukning træffes.

Den første RTC-prøve fra januar 2015 var en gyldig RTC-prøve, der viste, at den udløsende fangstmængde i det pågældende område var nået. Til trods for, at medarbejder A havde forberedt lukning af det pågældende område, endte styrelsen med at undlade at foretage lukning af området. Den undladte lukning var i klar strid med forordning 1224/2009 og forordning 724/2010.

Der er tale om en forsætlig tilsidesættelse af forordningernes krav, hvilket understøttes af, at medarbejder A i e-mail af 27. januar 2015 anførte, at man havde valgt at undlade at realtidslukke til trods for, at RTC-prøven talte for sig selv.

Det var endvidere klart ulovligt at undlade lukning af politiske hensyn. Vi har ikke kunnet identificere nærmere, om der med politiske hensyn alene henvises til erhvervets trængte situation.

Hertil kommer, at medarbejder C skrev til medarbejder A, at medarbejder A's forklaring om den undladte lukning, herunder at den var motiveret i politiske hensyn, var en fin forklaring. Medarbejder A fik altså opbakning til den lovstridige beslutning fra sin ledelse, og dermed er den ulovlige beslutning ikke blot et udtryk for en enkelt medarbejders handling på egen hånd. Endvidere blev medarbejder A's forklaring videresendt til medarbejder H's medarbejdere, uden at medarbejder C reagerede på indholdet.

Samlet er der efter det foreliggende tale om en meget alvorlig bevidst tilsidesættelse af lovlighedspligten.

.....

På det foreliggende grundlag må både medarbejder A og medarbejder C anses for ansvarlige for beslutningen. Det kan overvejes, om medarbejder H tillige bærer et ansvar, fordi medarbejder H ikke sagde fra eller informerede andre i styrelsen om beslutningen.

De begrundelser, som under denne undersøgelse er givet for, at der ikke blev foretaget realtidslukning, kan ikke føre til et andet resultat, da de er uforenelige med de begrundelser, der fremgår af medarbejder A's interne e-mails af 26. og 27. januar 2017, dvs. i umiddelbar forbindelse med beslutningen om ikke at realtidslukke.

Endvidere har styrelsen tilsyneladende haft en generel praksis, hvor man i strid med EU-reglerne om RTC anså det for tilladt at foretage supplerende RTC-prøver, førend der blev truffet beslutning om lukning. Tilsyneladende var styrelsen opmærksom på, at denne praksis ikke var i overensstemmelse med forordningens regler. Medarbejder C forekommer på det foreliggende grundlag at være ansvarlig for den retsstridige praksis.

Tilsyneladende indstillede styrelsen RTC-kontroller i 2017. Dette understøttes af, at det ikke har været muligt at finde dokumentation for foretagne RTC-kontroller i 2017, og af en e-mail af 6. juni 2017 fra medarbejder A, hvorefter der, så vidt medarbejder A kunne se, ikke var udført danske RTC-kontroller i et pænt stykke tid. Dette må anses at være i strid med EU-reglerne om RTC-kontrol. Det har ikke været muligt at foretage en yderligere vurdering af denne beslutning, idet søgninger ikke har resulteret i noget materiale, der kan belyse beslutningen. På det foreliggende grundlag må det antages, at i hvert fald medarbejder C har været involveret i beslutningen, men medarbejder C's rolle er uafklaret.

Ingen af de modtagne sagsakter indeholder i øvrigt materiale, der er relevant for spørgsmålet om den undladte lukning af fangstområdet eller beslutningen om at ophøre med at foretage RTC-kontroller.

De e-mails og RTC-prøver, der er fundet via søgningerne, burde være blevet journaliseret på en sag. Det er en fejl og i strid med journaliseringspligten, at styrelsen ikke foretog journalisering af dette materiale. En række medarbejdere har således overtrådt journaliseringspligten i den forbindelse, men fejlen må anses for at være en generel fejl, der gjorde sig gældende på et stort antal sagsområder i styrelsen.

Der er ikke via søgningerne fundet dokumenter med de eventuelle overvejelser, der er gjort i forbindelse med beslutningen om at ophøre med at foretage RTC-kontroller. Det er en fejl og i strid med den ulovbestemte retsgrundsætning om at gøre notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt uden for afgørelsessager, at styrelsen ikke umiddelbart, efter beslutningen blev truffet, gjorde notat om beslutningen. Vi kan ikke på det foreliggende grundlag afgøre, hvilken eller hvilke medarbejdere der bærer et ansvar i den forbindelse, men både medarbejder A og medarbejder C har tilsyneladende været bekendt med forholdet.

.....

1.5.5 Dispensation til en fisker til trawlfiskeri i Limfjorden (afsnit Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.)

Den 16. august 2017 modtog daværende fiskeriminister (minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde) Karen Ellemann en borgerhenvendelse, hvor ministeren blev gjort opmærksom på, at fisker A på trods af trawlbekendtgørelsens krav om maksimal bruttotonnage havde fået tilladelse til trawlfiskeri af sild i Limfjorden. Klagen blev tilsyneladende opgivet efter en telefonisk henvendelse til borgeren fra medarbejder A. Der foreligger ikke i de modtagne sagsakter notat om indholdet af samtalen.

Udenrigsministeriet har på den baggrund ønsket en undersøgelse af styrelsens sagsbehandling i relation til fisker A's dispensation til trawlfiskeri af sild i Limfjorden.

Fisker A har fået tilladelse til trawlfiskeri af sild i Limfjorden i 2017 og 2018 med fartøj 1, som frem til den 2. november 2017 havde en bruttotonnage på 20,8. Siden den 2. november 2017 har fartøjets bruttotonnage været 46,3.

Tilladelsen fraviger dermed reglen i trawlbekendtgørelsens § 21, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., hvorefter der til trawlfiskeri af sild i Limfjorden ikke må benyttes fartøjer med en bruttotonnage på mere end 12.

Ved vurderingen af, om der foreligger saglig grund til at fravige bekendtgørelsens krav, må der lægges vægt på, at der ikke ses at foreligge skriftlig dokumentation for overvejelser, der indikerer, at fisker A eller fisker A's fartøj befandt sig i en særlig situation i relation til de reale hensyn, som er kommet til udtryk i trawlbekendtgørelsens regel om maksimal bruttotonnage, at styrelsen i et internt notat har anført, at der er givet tilsvarende tilladelser til andre fiskere/fartøjer, og endelig at styrelsen i det nævnte interne notat har bemærket, at reglen om maksimal bruttotonnage er uhensigtsmæssig og utidssvarende og principielt forhindrer trawlfiskeri af sild med fartøjer egnet hertil.

På det foreliggende grundlag er der således mest, som tyder på, at styrelsen reelt har indført en anden ordning end den, som fremgår af trawlbekendtgørelsens § 21, stk. 1, nr. 2, 1. pkt. Mest tyder dermed på, at det ikke var særlige forhold, der medførte, at fisker A blev meddelt tilladelse til trawlfiskeri i Limfjorden, men at styrelsen ganske enkelt ikke har været enige i hensigtsmæssigheden af den regel, der er fastlagt i § 21, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., og på den baggrund i strid med bekendtgørelsen bevidst har fulgt en anden – ikke offentliggjort – praksis.

Hvis styrelsen ønskede at indføre en anden regel end den, som fremgår af trawlbekendtgørelsens § 21, var den rette fremgangsmåde at ændre den pågældende regel. At styrelsen tilsyneladende blot har besluttet at administrere i strid med reglen er en alvorlig fejl.

.....

Det er også en klar fejl, at bekendtgørelsen rent faktisk er ændret i både 2015 og 2017, uden at der på dette punkt er foretaget relevante ændringer. Om grunden hertil har medarbejder A

Endelig er det en fejl, at medarbejder A ikke udarbejdede et notat om samtalen/samtalerne med fisker B. Medarbejder A har i sit høringssvar anført, at han har udarbejdet ”noter i håndakter om sin samtale med fisker B”. Det har i forbindelse med forvaltningseftersynet ikke været muligt at fremfinde sådanne evt. noter. Hvis medarbejder A måtte have gjort et sådant notat om samtalen/samtalernes indhold, er det i strid med offentlighedslovens § 15, at det ikke er journaliseret.

1.6 Ansættelsesretlige konsekvenser

Vores ansættelsesretlige vurderinger har alene baseret sig på, om der på baggrund af de foreliggende oplysninger er begået tjenesteforseelser. Vurderingerne angår således alene disciplinære forhold, og tager ikke sigte på diskretionære forhold.

På det foreliggende grundlag er det vores opfattelse, at der er grundlag for at indlede tjenstlige forhør mod to tjenestemænd.

2. OPGAVERESKRIVELSE

Udenrigsministeriet ønsker, at Kammeradvokaten redegør for og vurderer, om LFST's sagsbehandling, herunder den interne kommunikation som led i sagsbehandlingen, på en række områder har været lovlige og i overensstemmelse med god forvaltningsskik og interne retningslinjer.

Udenrigsministeriet ønsker endvidere, at Kammeradvokaten på den baggrund redegør for og vurderer, om der er grundlag for iværksættelse af ansættelsesmæssige sanktioner eller andre tiltag (f.eks. politianmeldelse) over for medarbejdere, der har været involveret i sagsbehandlingen på de områder, som Kammeradvokaten undersøger.

Undersøgelsen af sagsbehandlingen ønskes foretaget på følgende områder, idet det dog bemærkes, at det som led i undersøgelsen vil kunne vise sig nødvendigt at undersøge yderligere forhold:

2.1 Forhold knyttet til politianmeldelser

Greenpeace politianmeldte i september 2015 et antal fiskere for overtrædelser af bl.a. kvotekonzentrationsreglerne. Politiet stoppede efterforskningen i januar 2017 efter høring af styrelsen. Et af de forhold, der var omfattet af politianmeldelsen, var en konkret fiskers opfyldelse af kravene til at være registreret som erhvervsfisker. Styrelsen fandt ikke anledning til at kontrollere fiskerens forhold på trods af politiets høring af styrelsen om dette forhold.

Rigsrevisionens undersøgelse af styrelsens administration af kvotekonzentrationsreglerne omfattede nogle af de forhold, der var omfattet af Greenpeaces politianmeldelse. Rigsrevisionens konklusioner gav anledning til, at styrelsen i juli 2017 politianmeldte et antal fiskere

for bl.a. nogle af de samme forhold, som var omfattet af Greenpeaces politianmeldelse. Udenrigsministeriet blev i september 2017 opmærksom på, at styrelsens politianmeldelse ikke omfattede samtlige forhold, som Rigsrevisionen havde påpeget.

Dette forløb har givet anledning til et forvaltningseftersyn af følgende forhold:

2.1.1 Sagsbehandling i relation til Greenpeaces politianmeldelse af et antal fiskere i september 2015

Greenpeace indgav politianmeldelse mod et antal fiskere i september 2015. Politiet inddrog styrelsen ved vurderingen af overtrædelser af fiskerilovgivningen. Kammeradvokaten bedes undersøge, hvorvidt styrelsens sagsbehandling i relation til politianmeldelsen har været fyldestgørende ud fra de for styrelsen tilgængelige oplysninger i sagen, herunder med særlig fokus på styrelsens sagsoplysning og informationsdeling med Nordjyllands Politi.

2.1.2 En fiskers registrering som erhvervsfisker med A-status

Som led i Nordjyllands Politis behandling af Greenpeaces politianmeldelse mod et antal fiskere anmodede politiet i maj 2016 bl.a. om styrelsens vurdering af en konkret fiskers registrering som erhvervsfisker med A-status. En ledende medarbejder i styrelsen besluttede, at der ikke skulle foretages kontrol af fiskerens opfyldelse af kravene til at opretholde registreringen. Kontrol blev senere foretaget i maj 2017 og førte til, at styrelsen vurderede, at fiskeren ikke opfyldte kravene. Kammeradvokaten bedes undersøge styrelsens sagsbehandling i tilknytning hertil, og om styrelsen burde have foretaget kontrol på baggrund af de oplysninger, som styrelsen modtog fra politiet i maj 2016.

2.1.3 Forhold omfattet af betjeningen af Rigsrevisionen i relation til visse fiskeres potentielle lovovertrædelser

Som led i Rigsrevisionens undersøgelse af kvotekoncentrationen i dansk fiskeri oplevede Rigsrevisionen at få en række ufyldstgørende besvarelser af sine spørgsmål. En række af disse spørgsmål vedrørte fiskeres forhold, der kunne vise sig at udgøre overtrædelser af fiskerilovgivningen. Styrelsen henviste i forløbet ofte til interne sagsbehandlingsfejl eller manglende dokumentation som forklaring på ufyldstgørende besvarelser. Kammeradvokaten bedes navnlig undersøge styrelsens sagsbehandling i relation til følgende:

2.1.3.1 Selskab 1

Rigsrevisionen anmodede om en redegørelse for baggrunden for, at styrelsen ikke videregav oplysninger til politiet om, at ejeren af selskab 1 havde givet selskab 2 håndpant og råderet over samtlige stemmeandele i selskab 1. Rigsrevisionen anmodede også om at få udleveret kopi af det materiale, som styrelsen havde videregivet til politiet i forbindelse med efterforskningen af forhold i relation til bl.a. selskab 1. Rigsrevisionen oplevede ikke at modtage tilfredsstillende svar på anmodningerne.

.....

2.1.3.2 En fiskers mulige overskridelser af kvoteloftet efter 1. januar 2014

Rigsrevisionen fandt, at styrelsens notat til departementet af 17. november 2015 om en fiskers kvotekonzentration efter den 1. januar 2014 ikke var retvisende og anmodede i den forbindelse om dokumentation for, at en konkret handel var foretaget før indførelsen af IOK-kvoteloftet på personniveau den 1. januar 2014. Rigsrevisionen anmodede også om at modtage styrelsens retningslinjer for datering af IOK-overdragelser. Rigsrevisionen oplevede ikke at modtage tilfredsstillende svar på anmodningerne.

2.1.3.3 Dataudtræk vedrørende fartøj 1 og fartøj 2

Rigsrevisionen modtog den 10. marts 2017 et dataudtræk for fartøj 3 over kvoter afgivet til bl.a. fartøj 1 den 4. juni 2014. Rigsrevisionen modtog også den 10. marts 2017 et dataudtræk for fartøj 1 over kvoter modtaget fra bl.a. fartøj 3 den 4. juni 2014. Sidstnævnte dataudtræk for fartøj 1 indeholdte imidlertid ikke alle de kvoteandelsoverdragelser fra fartøj 3, som dataudtrækket for fartøj 3 gjorde. Den 7. april 2017 modtog Rigsrevisionen et nyt dataudtræk for fartøj 1 over kvoter modtaget fra bl.a. fartøj 3 den 4. juni 2014. Dette dataudtræk indeholdt heller ikke alle de kvoteandelsoverdragelser fra fartøj 3, som dataudtrækket for fartøj 3 gjorde, men indholdet var forskelligt fra det første udtræk for fartøj 1 af 10. marts 2017. En tilsyneladende tilsvarende problemstilling gør sig gældende for dataudtræk af 16. maj 2017 vedrørende fartøj 2. Kammeradvokaten bedes undersøge validiteten af dataudtrækkene for fartøj 1 af 10. marts 2017 og 7. april 2017 og for fartøj 2 af 16. maj 2017 og af grunddokumentationen udleveret til Rigsrevisionen i relation til disse dataudtræk. Kammeradvokaten bedes endvidere undersøge styrelsens sagsbehandling i forbindelse med disse dataudtræk.

2.1.3.4 Visse dispositioner vedrørende fartøj 4

Rigsrevisionen stillede en række spørgsmål vedrørende fartøj 4 i relation til registreringer af ejerforhold, kvoteandelsoverdragelser, orienteringer til to konkrete fiskere vedrørende disses kvoteandelsejerskab samt licensudstedelser. Kammeradvokaten bedes undersøge den samlede sagsbehandling i forbindelse med ovennævnte dispositioner i perioden primo 2013 til august 2017, styrelsens betjening af Rigsrevisionen i relation til anmodninger vedrørende fartøj 4 i perioden januar 2017 til august 2017 og styrelsens håndtering af overvejelser om politianmeldelser i relation til forhold vedrørende fartøj 4.

2.1.4 Sagsbehandling i relation til styrelsens politianmeldelse af et antal fiskere i juli 2017

Styrelsen indgav i juli 2017 politianmeldelse mod et antal fiskere som følge af en række af Rigsrevisionens konstateringer. Kammeradvokaten bedes undersøge styrelsens sagsbehandling i forbindelse med anmeldelsen, herunder sagsoplysningen og informationsdelingen med politiet, og hvorvidt alle forhold angivet af Rigsrevisionen blev tilstrækkeligt

.....

oplyst og anmeldt til politiet. I forhold til informationsdelingen med politiet skal sagsbehandlingen undersøges i relation til oversendelsen til politiet af et kvoteandelsoverdragelseskema for fartøj 5, der indeholdt en side mindre end den version af skemaet, som Rigsrevisionen modtog. Det bedes endvidere undersøgt, hvorfor opgaven med politianmeldelserne ikke blev lagt ud til inspektorater. Kammeradvokaten bedes endelig undersøge styrelsens sagsbehandling efter indgivelsen af anmeldelsen, herunder særligt styrelsens tilbagekaldelse af anmeldelsen den 7. august 2017 og eventuelle uoverensstemmelser mellem anmeldelsen med bilag, som politiet modtog, og den kopi af anmeldelsen med bilag, som styrelsen efterfølgende sendte til Udenrigsministeriet i august 2017.

2.2 Øvrige forhold omfattet af forvaltningseftersynet

Udenrigsministeriet ønsker som led i forvaltningseftersynet følgende øvrige forhold undersøgt:

2.2.1 Visse øvrige forhold i relation til styrelsens betjening af Rigsrevisionen

Som led i forvaltningseftersynet ønskes visse af de øvrige ufyldstgørende besvarelser af spørgsmål, som Rigsrevisionen oplevede at få, også undersøgt. Kammeradvokaten bedes navnlig undersøge styrelsens sagsbehandling i relation til følgende:

2.2.1.1 Kystfiskertilladelser til fartøj 6 og fartøj 7

Rigsrevisionen anmodede om dokumentation for kystfiskertilladelser til fartøj i 2016 og fartøj 7 i 2017. Rigsrevisionen oplevede ikke at modtage tilfredsstillende svar på anmodningerne.

2.2.1.2 Oversigt over det samlede kvoteejerskab

Rigsrevisionen anmodede løbende fra november 2016 til april 2017 om en oversigt over det samlede kvoteejerskab. Rigsrevisionen modtog en oversigt den 21. april 2017, som ifølge Rigsrevisionen dog manglede to makrelkvoter og derfor ikke viste det samlede kvoteejerskab. Rigsrevisionen modtog aldrig en komplet oversigt over det samlede kvoteejerskab.

2.2.1.3 Ændring af grundlaget for kvotekonzentrationsberegninger

Rigsrevisionen anmodede om at få klargjort konsekvenserne af ændringen for opgørelsen af kvotekonzentrationen fra beregning på baggrund af de danske initialkvoterne til et gennemsnit af de foregående 3 års endelige danske kvoter, der trådte i kraft 1. januar 2014. Rigsrevisionen anmodede endvidere om dokumentation for baggrunden for regelændringen, herunder materiale udleveret til Erhvervsfiskeriudvalget i forbindelse med drøftelser af ændringen. Rigsrevisionen anmodede også om at modtage eksempler på de ad hoc-beregninger for kvotekonzentrationen, som blev foretaget før regelændringen i 2014.

Rigsrevisionen oplevede ikke at modtage tilfredsstillende svar på anmodningerne. Parallelt med Rigsrevisionens anmodninger konstaterede styrelsen i januar eller februar 2017, at styrelsens beregninger af kvotekonzentrationen i perioden 2014-2016 reelt ikke var blevet foretaget på baggrund af et gennemsnit af de foregående 3 års endelige danske kvoter på trods af regelændringen i 2014. En ledende medarbejder besluttede i februar 2017, at beregningsgrundlaget skulle korrigeres fremadrettet, men at der ikke skulle foretages korrektioner bagudrettet. Rigsrevisionen blev ikke orienteret om dette forhold.

2.2.1.4 Skibsregistrets betydning for overblik og kontrol med kvotekonzentrationen

Det fremgår af styrelsens notat af 3. maj 2017 til Rigsrevisionen, at styrelsen ikke var enig i Rigsrevisionens foreløbige vurdering af, at ministeriet ikke havde et retvisende overblik og fører kontrol med kvotekonzentration. Styrelsen anfører bl.a., at Rigsrevisionen havde en fejlagtig forståelse af forholdet mellem Søfartsstyrelsens Skibsregister og Fartøjsregistret i relation til opgørelse af kvotekonzentrationen. Kammeradvokaten bedes undersøge styrelsens sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af dette notat og det efterfølgende forløb frem til og umiddelbart efter mødet mellem styrelsen, Miljø- og Fødevarerministeriets departement og Rigsrevisionen den 11. maj 2017.

2.2.2 Unkladt lukning af fangstområde i januar 2015 og manglende efterfølgende kontrol

I januar 2015 besluttede styrelsen, at et område ikke skulle lukkes for fangst, selvom kontrol og indberetning fra kontrolskib 1 om en foretaget RTC-kontrol (Real Time Closure-kontrol) viste, at området skulle lukkes for fiskeri. Beslutningen blev truffet af Fiskerikontrolenheden med henvisning til, at erhvervet ”allerede var hårdt presset”. I meddelelsen til kontrolskib 1 om ikke at lukke området anførtes ”politiske årsager” som den primære begrundelse. Forholdene tyder på, at der efterfølgende ikke er foretaget RTC-kontroller i en længere periode. Sagen ses ikke at have været forelagt direktionen i LFST. Kammeradvokaten bedes undersøge styrelsens sagsbehandling i relation til beslutningen om at undlade lukning af det pågældende område i januar 2015 og en eventuel beslutning om ikke efterfølgende at foretage RTC-kontroller af området eller generelt.

2.2.3 Dispensation til en fisker til trawlfiskeri i Limfjorden

I processen med at besvare en borgerhenvendelse er Udenrigsministeriet blevet opmærksom på, at der er givet en muligvis uhjemlet dispensation til trawlfiskeri af sild i Limfjorden til en konkret fisker i 2017. Kammeradvokaten bedes undersøge styrelsens sagsbehandling i relation til dispensationen, herunder om Erhvervsfiskeriudvalget har været inddraget i sagen.

3. DEN TIDLIGERE LANDBRUGS- OG FISKERISTYRELSE

3.1 Fiskerierhvervet i Danmark

I 2017 var der 4.789 erhvervsfiskere og 2.203 fartøjsejere.¹ Til sammen landede danske erhvervsfiskere i 2017 fisk og skaldyr for 3,4 mia. kr.², mens den samlede fiskeeksport, der også omfatter fisk landet af udenlandske fiskere og eksport af halvfabrikata samt forarbejdning, i 2016 var på 26,1 mia. kr.³

Ifølge Copenhagen Economics bidrog fiskerisektoren i 2013 med i alt 12,5 mia. kr. til BNP, hvis direkte, indirekte og inducerede effekter medregnes. Dette bidrag skønnes af Copenhagen Economics at være 13,2 mia. kr. i 2016.⁴

3.2 Styrelsens ansvar og opgaver

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen var en erhvervsstyrelse og havde som overordnet mål at skabe et konkurrencedygtigt landbrug og fiskeri i Danmark.⁵

Inden for fiskeriområdet havde styrelsen til opgave at gennemføre regeringens fiskeripolitik samt forestå regel- og politikforberedelse, kontrol, myndighedsberedskab, sagsbehandling og deltage i internationalt samarbejde.

Inden for fiskeriområdet var styrelsen bl.a. ansvarlig for at udstede tilladelser til fiskeri, at omsætte EU's regler og forvaltningsplaner til konkrete anvisninger på, hvordan kontrollen af det erhvervsmæssige fiskeri skulle gennemføres, at gennemføre kontrol med og håndhæve fiskerireglerne vedrørende erhvervsmæssigt og rekreativt fiskeri, og at bistå med politiuudvikling på fiskeriområdet. Styrelsen foretog endvidere hygiejnekontrol med ferske fisk og fiskevarer, udførte kontroller med det formål at sikre bestanden af nærmere bestemte arter gennem lukning af områder for fiskeri, hvor de gennemførte kontrolforretningers resultater gav anledning hertil, og behandlede anmeldelser af ulovligt fiskeri og brug af EU-tilskud.

3.3 Organisation

I den periode, som forvaltningseftersynet angår, har regeludarbejdelsen, administrationen og kontrollen vedrørende dansk erhvervsfiskeri og rekreativt fiskeri ressortmæssigt været forskelligt organiseret.

Administrationen var fra ultimo 2011 til den 1. februar 2017 placeret hos NaturErhvervstyrelsen. Den 1. februar 2017 ændrede NaturErhvervstyrelsen navn til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (LFST). Den 28. juni 2015 blev Fødevareministeriet lagt sammen med Miljøministeriet, hvorved Miljø- og Fødevareministeriet blev oprettet. Indtil denne sammenlægning var

¹ Jf. Danmarks fiskeriforening. <http://fiskeriforening.dk/om-fiskeriet/fiskeriet-i-tal/besaetning/> (tilgået 10. september 2018)

² Bilag 1.

³ Bilag 2.

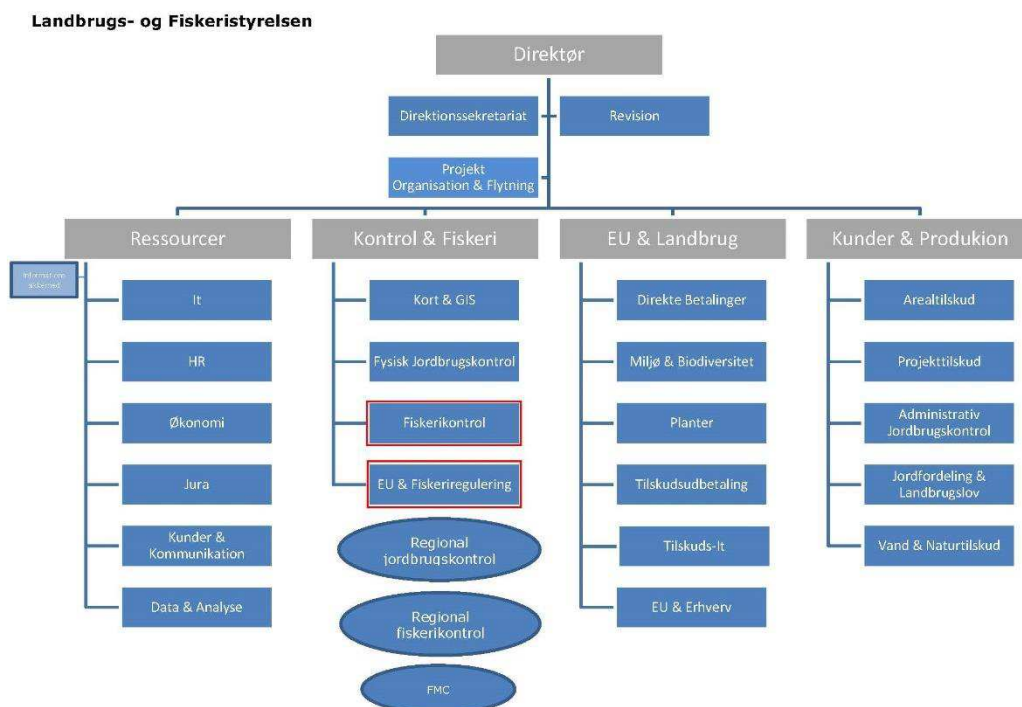
⁴ Bilag 2.

⁵ Bilag 3.

styrelsen ressortmæssigt placeret under Fødevareministeriet. Efterfølgende hørte styrelsen under Miljø- og Fødevareministeriets ressortområde.

Ved kongelig resolution af 7. august 2017 blev ressortansvaret for fiskeriområdet overført fra Miljø- og Fødevareministeriets ressortområde til Udenrigsministeriets ressortområde. Samtidig påbegyndtes en deling af LFST i to selvstændige styrelser: Landbrugsstyrelsen og Fiskeristyrelsen. Delingen blev faldt på plads ved delingsaftale af 24. november 2017, hvorefter Udenrigsministeriet overtog det administrative ansvar for fiskeriområdet i den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyreelse. Fiskeriområdet har herefter været forankret i Fiskeristyrelsen samt i Fiskeripolitisk afdeling i Udenrigsministeriet. Landbrugsstyrelsen forblev under Miljø- og Fødevareministeriets ressortområde.

Forud for ressortomlægningen i august 2017 var LFST overordnet organiseret som illustreret i nedenstående organisationsdiagram fra 10. juli 2017. Selvom styrelsen er undergået visse organisatoriske ændringer siden 2011, skønnes organisationsdiagrammet at være dækkende for forvaltningseftersynet. De enheder, som er markeret med rødt i organisationsdiagrammet, er de dele af styrelsen, der særligt har været genstand for forvaltningseftersynet.



3.4 De konkrete kontorer omfattet af undersøgelsen

En række enheder har været relevante for forvaltningseftersynet, herunder bl.a. "Fiskerikontrol", "EU & Fiskeriregulering", "Data & Analyse", "FMC" og enhederne i den regionale fiskerikontrol. Forvaltningseftersynet har dog særligt omfattet enhederne "Fiskerikontrol" og "EU & Fiskeriregulering".

3.4.1 Fiskerikontrol

Enheden Fiskerikontrol havde som overordnet opgave at udvikle, prioritere og koordinere den danske fiskerikontrol. Selve kontrollen (til lands og til søs) blev gennemført i enhederne i den regionale fiskerikontrol. I land blev kontrollen foretaget af 7 fiskerikontrolafdelinger beliggende i henholdsvis Fiskeriinspektorat Øst og Fiskeriinspektorat Vest. Til søs blev kontrollen foretaget af styrelsens fiskerikontrolskibe. Både inspektoraterne og fiskerikontrolskibene var organisk placeret under Fiskerikontrol.

Fiskerikontrolenhedens ansvar og opgaver var bl.a. at omsætte EU-regulering og forvaltningsplaner til konkrete anvisninger på, hvordan kontrollen af det erhvervsmæssige fiskeri skulle gennemføres, at udstede tilladelser til fiskeri, at administrere fiskefartøjsregistret, at oprette og vedligeholde individer i Fiskerisystemet, at foretage datakvalitetstjek med henblik på at sikre et korrekt grundlag for kvoteafskrivning, og at administrere det pointsystem, der er etableret i forbindelse med alvorlige overtrædelser af visse EU-fiskeriregler.

3.4.2 EU & Fiskeriregulering

Enheden EU & Fiskeriregulering havde som primær opgave at styrke de politikskabende og reguleringsmæssige dele af fiskeriområdet samt skabe synergier og mulighed for reguleringsmæssige synergier på tværs af landbrug og fiskeri.

Enhedens ansvar vedrørte bl.a. EU's fiskeripolitik, natur- og miljøpolitik på fiskeriområdet, øvrig internationalt arbejde på fiskeriområdet og national fiskeriregulering, herunder erhvervsfiskeri, akvakultur og rekreativt fiskeri). Opgaverne omfattede bl.a. regulering af fiskeriområdet, sekretariatsbetjening af Udvalg for Erhvervsfiskeri, Muslingeudvalg, Udvalg for Rekreativt Fiskeri og Bierhvervsnævnet, politikudvikling på fiskeriområdet, implementering af den fælles fiskeripolitik fra 2013, og koordinering af sager under den fælles fiskeripolitik.

4. TILRETTELÆGGELSE AF FORVALTNINGSEFTERSYNET

Det er ved gennemgang af et omfattende materiale vurderet om styrelsens forvaltning med hensyn til de givne undersøgelsespunkter har været i overensstemmelse med egne interne retningslinjer, instrukser og arbejdsgange, god forvaltningsskik, samt gældende lovgivning, herunder almindelige forvaltningsretlige regler. Såfremt det er vurderet, at der er sket overtrædelser, har vi ligeledes vurderet, om der er grundlag for at tage ansættelsesretlige skridt.

Det har været centralt for Udenrigsministeriet, at forvaltningseftersynet er gennemført med respekt for de berørte medarbejders retssikkerhed. Tilsvarende har Udenrigsministeriet ønsket, at forvaltningseftersynet blev gennemført med den grad af gennemsigtighed, som var mulig uden derved at kompromittere eller lægge væsentlige praktiske og tidsmæssige hindringer i vejen for eftersynet.

Forvaltningseftersynet er på den baggrund blevet gennemført ud fra to principper med det formål at sikre en fokuseret, grundig og retssikkerhedsmæssigt betryggende undersøgelse:

- *Kun nødvendige forhold er undersøgt.* Det vil sige, at der alene er udført arbejde, der har været nødvendigt for at besvare opgavebeskrivelsen. Der er ikke foretaget nogen samlet afdækning af de sagsområder, undersøgelsen vedrører, men alene sket afdækning af de konkret undersøgte forhold. I meget begrænset omfang er medtaget forhold med naturlig sammenhæng til de undersøgte forhold, idet det dog løbende er blevet overvejet og vurderet, om der har været anledning til at inddrage yderligere forhold i forvaltningseftersynet.
- *Kun forhold, hvor der har været en indikation på fejl, er blevet undersøgt indgående.* Kun de forhold, hvor der har været en indikation på fejl, er undersøgt til bunds. De forhold, hvor der ikke har været indikationer på fejl eller forsømmelser, er ikke blevet gjort til genstand for indgående undersøgelser.

Forvaltningseftersynet er overordnet tilrettelagt i en oplysningsfase og en høringsfase.

4.1 Oplysningsfasen

Formålet med oplysningsfasen har været at afdække de faktiske omstændigheder og forløbet i de udvalgte sager. Dette er sket ved udarbejdelse af en faktumbeskrivelse for hvert undersøgelsespunkt baseret på en dokument- og sagsgennemgang, undersøgelser i styrelsens it-systemer samt møder med Fiskeristyrelsen. Hver faktumbeskrivelse er i oplysningsfasen blevet anvendt som grundlag for udarbejdelsen af såvel foreløbige forvaltningsretlige vurderinger som foreløbige ansættelsesretlige vurderinger.

Udenrigsministeriet udleverede indledningsvis en række journaler, der hidrører fra Udenrigsministeriet, Fiskeristyrelsen, Rigsrevisionen og Nordjyllands Politi. På baggrund af en indledende gennemgang af dette materiale og med bistand fra Fiskeristyrelsen er yderligere relevant materiale blevet identificeret, herunder e-mailarkiver og journaler i den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse. Det samlede faktuelle grundlag for undersøgelsen, herunder kriterier for udvælgelsen, er nærmere beskrevet i afsnit 5.

Landbrugsstyrelsen, der af tekniske årsager har været i besiddelse af store dele af det relevante materiale, har efter anmodning udleveret en del af det relevante materiale. Fiskeristyrelsen har ligeledes udleveret det relevante materiale, som styrelsen uden større tekniske udfordringer kunne udlevere.

Der har løbende været samarbejde med særligt Fiskeristyrelsen og i nogen udstrækning Landbrugsstyrelsen med henblik på at indhente relevant materiale og kvalitetssikre dele af det faktuelle grundlag for undersøgelsen.

Vi har endvidere foretaget undersøgelser, opslag og sammenholdt oplysninger i styrelsens journaliseringssystem, Captia, Fagportalen, Fartøjsregistret, Individregistret, Licensregistret, Skibsregistret og CVR. Dertil har Fiskeristyrelsens it-leverandør leveret oplysninger om ændringer og logs i styrelsens it-systemer.

Der er ikke fastlagt et generelt begyndelsestidspunkt for forvaltningseftersynet, da de relevante tidsperioder varierer afhængig af de undersøgte sagsforløb. I enkelte sagsforløb er der trådt tilbage til 2012 og 2013. Undersøgelsens generelle sluttidspunkt er fastsat til den 6. oktober 2017, hvor Nordjyllands Politi blev oplyst om, at styrelsen indledte en personalesag mod medarbejder A. Dette sluttidspunkt er valgt for at kunne afdække alle forhold vedrørende medarbejder A's håndtering af styrelsens politianmeldelse til Nordjyllands Politi.

Med henblik på at sikre en fokuseret, metodisk og kosteffektiv gennemgang af det omfattende oplysningsgrundlag, der er indsamlet i oplysningsfasen, er det fulde materiale på ca. 785.000 dokumenter blevet systematiseret og gennemgået i en struktureret eDiscovery-proces. Ved hjælp af digitale værktøjer har det bl.a. været muligt på forhånd at frasortere privat materiale, identificere tendenser og sammenhænge i datamaterialet samt foretage specifikke søgninger i datamaterialet, herunder i afgrænsede dele. Herved er de konkrete dokumenter, der relaterer sig til hvert undersøgelsespunkt i opgavebeskrivelsen, blevet identificeret til brug for udarbejdelsen af en faktumbeskrivelse for hvert undersøgelsespunkt.

Hver faktumbeskrivelse er blevet anvendt som grundlag for udarbejdelsen af såvel foreløbige forvaltningsretlige vurderinger som foreløbige ansættelsesretlige vurderinger. Vurderingerne

heraf har taget afsæt i gældende krav efter fiskerireguleringen, den almindelige forvaltningsret, Kodex VII og ansættelsesretten. Disse krav er dels beskrevet i afsnit 7 og dels i forbindelse med behandlingen af hvert sagsforløb.

4.2 Høringsfasen

Efter faktumbeskrivelserne er udarbejdet, har de berørte medarbejdere fra den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse i høringsfasen fået mulighed for at fremkomme med kommentarer, samt korrigere fejl og misforståelser, inden de endelige faktumbeskrivelser og vurderinger er blevet udfærdiget.

Alle berørte medarbejdere har således modtaget en anmodning om deltagelse i en frivillig, skriftlig høring. De berørte medarbejdere, der ønskede at deltage i høringsfasen, har modtaget relevante faktumbeskrivelser, det bagvedliggende materiale, der er inddraget og overvejet inddraget, samt foreløbige vurderingsafsnit. Det har ikke været muligt at medsende det fulde bagvedliggende materiale. Det skyldes dels, at visse dokumenter har været fortrolige, og dels at det bagvedliggende materiale har haft et uforholdsmæssigt stort omfang. Derfor modtog de berørte personer alene det materiale, som har dannet grundlag for de(t) konkrete afsnit i faktumbeskrivelsen, og det materiale, som i den forbindelse er blevet overvejet, men ikke er indgået i faktumbeskrivelsen.

Alle de berørte medarbejdere, der deltog i høringen, havde syv uger til at fremkomme med eventuelle høringssvar. Alle 12 berørte personer tilkendegav, at de ønskede at deltage i høringen. Heraf var det relevant at høre 11 personer. Vi modtog svar fra otte personer, hvoraf syv personer havde bemærkninger. En person havde ingen bemærkninger. Høringssvarene er samlet i forvaltningseftersynets høringsnotat.⁶

Der er ikke blevet gennemført afdækkende samtaler med de berørte personer i styrelsen, da det ikke har været nødvendigt. Tjenstlige samtaler er faldet uden for rammerne af forvaltningseftersynet.

Med inddragelse af de indkomne høringssvar er høringsfasen blevet afsluttet med udarbejdelsen af de endelige faktumbeskrivelser og retlige vurderinger.

4.3 Medarbejderbeskyttelse og retssikkerhed

Udenrigsministeriet har ønsket, at forvaltningseftersynet blev gennemført med størst mulig hensyntagen til de berørte medarbejdere. Forvaltningseftersynet er således blevet gennemført med den grad af gennemsigtighed, som er mulig uden at kompromittere eller lægge væsentlige praktiske og tidsmæssige hindringer i vejen for eftersynet. I et samarbejde med Udenrigsministeriet, Fiskeristyrelsen og Landbrugsstyrelsen er alle relevante medarbejdere i de pågældende myndigheder løbende blevet orienteret om forvaltningseftersynets forløb. De

⁶ Bilag 4.

.....
medarbejdere, der konkret har været berørt af forvaltningseftersynet, har endvidere modtaget relevante underretninger på relevante tidspunkter.

Igennem hele undersøgelsens forløb er relevante persondatarelige regler iagttaget. Kammeradvokaten er dataansvarlig for det materiale, som er blevet indhentet til brug for undersøgelsen, og der er indgået en databehandleraftale med den tekniske underleverandør, som konkret har bistået med undersøgelsen.

Der er kun indsamlet e-mailarkiver for de nærmere angivne perioder, der er vurderet relevante for det pågældende undersøgelsespunkt. Alt privat materiale er blevet teknisk frasortet, inden e-mailarkiverne er blevet inddraget i eDiscovery-processen. De medarbejdere, hvis e-mailarkiver er blevet indsamlet, har fået mulighed for at lade en repræsentant overvære gennemgangen af den pågældendes e-mailarkiv.

I forbindelse med høringsfasen er de berørte medarbejdere i styrelsen blevet oplyst om deres rettigheder, herunder at det har været muligt at konsultere bisidder i forbindelse med afgivelsen af et eventuelt høringssvar.

5. FAKTUELT GRUNDLAG

Forvaltningseftersynet er blevet gennemført på skriftligt grundlag ved indsamling og gennemgang af et omfattende datamateriale på ca. 785.000 dokumenter. Det fulde oplysningsgrundlag blev tilvejebragt i maj 2018.

Det har været afgørende for Udenrigsministeriet, at forvaltningseftersynet er tilbundsgående og ikke efterlader uafdækkede forhold. Vi har derfor haft adgang til at indhente et ganske betydeligt oplysningsgrundlag fra en række kilder. I det omfang vores undersøgelser har givet anledning til at indhente yderligere materiale og afdække øvrige forhold, har der efter aftale med Udenrigsministeriet været mulighed for dette. Vores undersøgelser af det samlede, indhentede materiale har ikke givet anledning til at indhente væsentligt yderligere materiale eller afdække væsentlige øvrige forhold.

Det samlede materiale, der er indgået i eDiscovery-processen, har omfattet e-mailarkiver, journaliserede sagsakter og ujournaliserede, fysiske sagsakter.

5.1 Materiale fra Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet udleverede indledningsvis relevante journaler mv. hidrørende fra Udenrigsministeriet, Fiskeristyrelsen, Rigsrevisionen og Nordjyllands Politi, som Udenrigsministeriet var i besiddelse af. Dette materiale er dels indgået i det samlede oplysningsgrundlag og er dels blevet brugt som udgangspunkt for identifikation af øvrigt, relevant materiale.

5.2 Journaler

Vi har ved anmodning til Landbrugsstyrelsen og Fiskeristyrelsen indhentet alle journaliserede sagsakter fra ca. 40 journaler med tilknytning til opgavebeskrivelsens undersøgelsepunkter.

De indhentede journaler er blevet identificeret dels på baggrund af konkrete oplysninger, der fremgik af det materiale, som Udenrigsministeriet udleverede indledningsvist, og dels på baggrund af anmodninger til Fiskeristyrelsen om at identificere samtlige journaler med relation til givne sagsområder. Disse sagsområder er blevet specificeret i skriftlige anmodninger til Fiskeristyrelsen og ved møder med styrelsen. Det har under hele undersøgelsens forløb været muligt at indhente yderligere journaler, hvilket der i begrænset omfang har været behov for.

Vi er blevet oplyst af Landbrugsstyrelsen, der af tekniske årsager i vid udstrækning har forestået udleveringen af de ønskede journaler, at det kun i helt særlige situationer er muligt for udvalgte personer at slette akter, der er journaliseret i styrelsens journaliseringssystem. Det har derfor ikke været nødvendigt at indhente backup af de relevante journaler.

Vi har endvidere modtaget en række ujournaliserede, fysiske dokumenter fra Fiskeristyrelsen, som medarbejder A havde på sit kontor. Disse fysiske akter er blevet digitaliseret og har indgået i den samlede eDiscovery-proces.

5.3 It-systemer

Vi har foretaget undersøgelser og opslag i styrelsens it-systemer, herunder Fartøjsregisteret, Individregisteret, Licensregisteret og Fagportalen. Med hensyn til visse oplysninger vedrørende ændringer og logs har vi endvidere indhentet oplysninger fra styrelsens it-leverandør, da disse oplysninger alene kunne udleveres af it-leverandøren.

Vi har haft mulighed for at foretage undersøgelser i styrelsens SAS-system, men det har ikke været relevant.

5.4 E-mailarkiver

Vi har på baggrund af dels konkrete oplysninger, der fremgik af det materiale, som vi indledningsvist fik udleveret af Udenrigsministeriet, og oplysninger fra Fiskeristyrelsen vedrørende stillinger, funktioner og placeringer for medarbejdere i den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse, identificeret 12 medarbejdere fra den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse, der havde interesse for forvaltningseftersynet.

Medarbejderne er blevet udvalgt på grundlag af begrundede formodninger for, at der i de pågældendes e-mailarkiv ville kunne findes oplysninger med relevans for belysningen af de sagsforløb, som er omfattet af forvaltningseftersynet. Ved udvælgelsen har vi lagt vægt på, om den pågældende medarbejder har haft særlig mulighed for at yde indflydelse på den relevante sags behandling, eller om den pågældende har haft en stilling, hvor det må formodes, at vedkommende har haft en særlig tilknytning til den relevante sags behandling.

De 12 udvalgte medarbejdere betegnes som de berørte medarbejdere. De berørte medarbejders stillinger er nærmere beskrevet i [afsnit 6](#).

For disse 12 berørte medarbejdere har vi indhentet e-mailarkiver. Der er indhentet e-mailarkiver for hver af de udvalgte personer for de perioder, der konkret er vurderet relevante for de enkelte sagsforløb. Disse perioder begynder tidligst 1. januar 2013 og afsluttes for de fleste medarbejders vedkommende senest 31. august 2017 11. oktober 2017. For en berørt medarbejder er der indhentet e-mailarkiv frem til, denne konto blev lukket. For en anden berørt medarbejder er der indhentet e-mailarkiv frem til tidspunktet for indhentningen af e-mailarkiverne.

E-mailarkiverne er indhentet i form af det så kaldte livemiljø – det vil sige e-mailarkivet, som det forelå på indhentningstidspunktet. Med henblik på at undgå, at e-mails, der måtte være blevet slettet efter sommeren 2017, ikke ville blive indhentet som en del af livemiljøet, har vi tillige indhentet backup af de 12 e-mailarkiver.

Såvel livemiljø som backup af 4. juni 2017 og backup af 3. september 2017 er blevet indhentet fra Statens It via Udenrigsministeriet, Fiskeristyrelsen og Landbrugsstyrelsen. Statens It foretager rutinemæssigt backup. Blandt de backups, som Statens It råder over, har vi valgt, hvilke tidspunkter vi ønskede at få backup fra. En backup indeholder ikke e-mails, der var slettet, da backup'en blev foretaget.

Hvis der i de sagsakter og e-mailarkiver, som vi har indhentet og gennemgået, har været tegn på, at der burde indhentes e-mailarkiver for en bredere personkreds, har det efter nærmere aftale med Udenrigsministeriet været muligt at udvide personkredsen og indhente yderligere e-mailarkiver. Dette har ikke været relevant.

Kammeradvokatens tekniske underleverandør har bistået med teknisk at frasortere alt privat materiale, der måtte forefindes i de indhentede e-mailarkiver. Der er ikke i forbindelse med eDiscovery-processen konstateret private materiale i det gennemgåede materiale.

5.5 Computere og mobiltelefoner

Vi har ikke indhentet kopier af de berørte medarbejders arbejdscomputer og arbejds mobiltelefon. Vi har dog forbeholdt os muligheden herfor og har anmodet Landbrugsstyrelsen om at sikre relevante computere og mobiltelefoner på en sådan måde, at det på et senere tidspunkt ville være muligt at kopiere/indhente indholdet af de pågældende computere og mobiltelefoner. Det har ikke været relevant.

5.6 Organisationsoplysninger om LFST

Vi har modtaget og inddraget en række dokumenter vedrørende den organisatoriske opbygning af såvel NaturErhvervstyrelsen som Landbrugs- og Fiskeristyrelsen. Dertil har vi modtaget summariske stillingsbeskrivelser for de berørte medarbejdere.

5.7 Afdækkende samtaler

Der er ikke blevet gennemført afdækkende samtaler med de berørte personer i styrelsen, da det ikke har været nødvendigt for at afdække faktum.

.....

6. MEDARBEJDERE OMFATTET AF FORVALTNINGSEFTERSYNET

Som beskrevet ovenfor under afsnit 5 har vi identificeret 12 medarbejdere, der er vurderet af interesse for forvaltningseftersynet, og hvis e-mailarkiver derfor er blevet indhentet.

Forud for udvælgelsen af de 12 medarbejdere har vi foretaget en indledende gennemgang af det materiale, som er modtaget fra Udenrigsministeriet hidrørende fra Nordjyllands Politi, Rigsrevisionen, Udenrigsministeriet og den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse. Derudover har Fiskeristyrelsen sendt os en oversigt over de personer, der har været i berøring med en række konkrete sager. Vi er endvidere ved et møde med Fiskeristyrelsen den 24. januar 2018 blevet oplyst om faktuelle forhold vedrørende stilling, funktion og placering for en række medarbejdere i den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse. Ligeledes er vi blevet oplyst om organiseringen af den tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelse samt Fiskeristyrelsen.

7. RETSGRUNDLAG

7.1 Regulering og forvaltning af fiskerilovgivningen

Reguleringen af fiskeri er hovedsageligt fastsat i fiskeriloven og administrative forskrifter udstedt i medfør af loven.⁷ Udenrigsministeriet (tidligere 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. Ministeriet har delegeret arbejdet med at udstede og godkende regler i bekendtgørelser for erhvervsfiskeriet til Fiskeristyrelsen (tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelsen). Der er nedsat et rådgivende udvalg – Erhvervsfiskeriudvalget – med repræsentanter fra ministeriet og erhvervet, som skal rådgive ministeriet om udarbejdelsen af bekendtgørelser, jf. fiskerilovens §§ 4 og 6.

7.2 Kvotesystemet

Dette afsnit introducerer de væsentligste regler og begreber for reguleringen af fiskekvoter. Reglerne herom har ændret sig flere gange under den relevante undersøgelsesperiode, og de relevante regler om erhvervsfiskeri er derfor detaljeret gennemgået nedenfor i afsnit 8 i forbindelse med konstatering af, om LFST's sagsbehandling har været lovlig. Dette afsnit skaber alene overblik over kvotesystemet.

Fiskekvoterne i EU fastsættes årligt af EU's fiskeriministre, der beslutter, hvor mange tons af hver fiskeart hver medlemsstat må fange i løbet af de følgende kalenderår.⁸ Det er herefter op til den enkelte medlemsstat at tilrettelægge, hvordan medlemslandets kvoter fordeles mellem landets fiskere.

I Danmark reguleres tildeling og udnyttelse af fiskekvoter direkte i den såkaldte reguleringsbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1604 af 19. december 2017).⁹

En kvoteandel udgøres af de andele i promille, som et fartøj er tildelt eller har fået overført af den del af en given dansk kvote, der afsættes til fordeling som fartøjskvoteandele (FKA) eller individuelle overdragelige kvoteandele (IOK), jf. reguleringsbekendtgørelsens § 13, nr. 31, 1. pkt.

⁷ Der er den 16. november 2017 indgået aftale mellem alle Folketingets partier om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri. Aftalen indebærer, at der vil blive foretaget ændringer i fiskerilovgivningen, bl.a. vedrørende Erhvervsfiskeriudvalget, koncentrationslofter, krav til at blive registreret som erhvervsfisker med A-status mv. Fiskeripakken er delvist implementeret ved lov nr. 1563 af 19. december 2017 om ændring af fiskeriloven (Oplysning om den sidste tredjedel af ejerkredsen i erhvervsfiskerselskaber) og lov nr. 736 af 8. juni 2018 om ændring af fiskeriloven (Opfølgning på fiskeripakken, Bierhvervsfiskernævnets sammensætning mv.).

⁸ Rådets forordning nr. 1380/2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF, artikel 21.

⁹ Den nugældende reguleringsbekendtgørelse trådte i kraft den 1. januar 2018, jf. § 182, stk. 1.

Den samlede ejerkreds bag fartøjet kan disponere over fartøjets kvoteandele og de dertil knyttede årsmængder, der gælder for fartøjskvoteardele (FKA) og individuelle overdragelige kvoteardele (IOK), jf. reguleringsbekendtgørelsens § 7.

Forskellen mellem FKA og IOK består alene i muligheden for at overdrage kvoterne til andre. Det er nemmere at handle med IOK end FKA, da FKA skal sælges samtidig til op til 10 andre fartøjer eller i mindre portioner på op til 25 % i et givent år (der kan altså sælges 100 % af andelen eller maksimalt 25 % i et givent år), mens IOK kan sælges i mængder, som den enkelte fisker selv fastsætter, jf. reguleringsbekendtgørelsens § 90, § 91 og § 102 forudsætningsvis.

Ud over FKA og IOK findes også rationsfiskeri, der omfatter fiskeri på en fastsat fællesmængde, som flere fartøjer har adgang til i en nærmere angivet periode på baggrund af det enkelte fartøjs indplacering eller tilladelse, jf. § 13, nr. 45. Reguleringsbekendtgørelsens § 40 oplister, hvilke kvoter der er FKA, IOK eller rationsfiskeri.

7.2.1 Fiskeriberettigede erhvervsfiskere og erhvervsfiskerselskaber

Fiskerilovens § 11, stk. 1, regulerer, hvem der må drive selvstændigt erhvervsmæssigt fiskeri i saltvand. Det følger heraf, at bl.a. registrerede erhvervsfiskere med A-status og registrerede erhvervsfiskeriselskaber er berettigede hertil.

7.2.1.1 Erhvervsfiskere med A-status

Personer kan registreres som erhvervsfiskere med A-status, hvis de kan dokumentere følgende forhold, jf. fiskerilovens § 14, stk. 1, nr. 1-3:

- 1) de har dansk indfødsret eller har haft bopæl i landet i en uafbrudt periode på mindst 2 år umiddelbart forud for registreringen,
- 2) de har været beskæftigede med erhvervsfiskeri i de foregående 12 måneder, og
- 3) mindst 60 pct. af deres bruttoindkomst ved personlig virksomhed i de foregående 12 måneder stammer fra erhvervsfiskeri.

De nærmere dokumentationskrav for ansøgerens opfyldelse af betingelserne om forudgående beskæftigelse, jf. § 14, stk. 1, nr. 2, og om bestemt sammensætning af forudgående bruttoindkomst, jf. § 14, stk. 1, nr. 3, er reguleret i bekendtgørelse nr. 311 af 24. marts 2015 om registrering som erhvervsfisker med A-status, jf. fiskerilovens § 14, stk. 2, og § 20.

7.2.1.2 Erhvervsfiskeriselskaber

Selskaber kan registreres som erhvervsfiskerselskaber med retten til at drive erhvervsmæssigt fiskeri, hvis selskabet er et aktie- eller anpartsselskab, og hvis selskabet opfylder følgende betingelser, jf. fiskerilovens § 16, stk. 1:

- 1) mindst 2/3 af aktie- eller anpartskapitalen ejes af personer, der er registreret som erhvervsfiskere med A-status, eller
- 2) mindst 2/3 af aktie- eller anpartskapitalen ejes af et eller flere selskaber, hvor hele aktie- eller anpartskapitalen ejes af personer, der er registreret som erhvervsfiskere med A-status.

Registreringen er endvidere betinget af, at aktie- eller anpartsselskabets vedtægter indeholder de bestemmelser, der fremgår af fiskerilovens § 16, stk. 2.

Der gælder ingen begrænsninger i, hvor mange kvoteandele et registreret erhvervsfiskerselskab kan eje. Kvotekoncentrationsreglerne regulerer således alene fartøjers og personers kvoteandele.

7.2.2 Maksimale grænser for FKA

Reguleringsbekendtgørelsens bilag 14 indeholder en oversigt over de maksimale grænser for, hvor meget af den enkelte FKA en person kan eje (ejerandele) samt en oversigt over de maksimale grænser for, hvor meget af den enkelte kvote et fartøj kan disponere over (kvoteandele). Der gælder med andre ord både en personbegrænsning og en fartøjsbegrænsning. De maksimale grænser for ejerandele og kvoteandele benævnes også ”kvotelofter”.

De første kvotelofter for både ejerandele og kvoteandele blev indført med virkning fra 19. december 2011.¹⁰

Der er i reguleringsbekendtgørelsens bilag 14 anført kvotelofter for 24 FKA-kvoter. Kvote-lofterne er i intervallet 5-10 %. Der gælder ingen maksimal grænse for, hvor stor en del af de samlede FKA-kvoter, som en person kan eje, eller et fartøj kan disponere over.

Grænserne for, hvor meget af den enkelte kvote en person kan eje (ejerandele), opgøres som summen af personens ejerandele og – som noget nyt med bekendtgørelse nr. 212 af 1. marts 2017 – andele, som den pågældende har bestemmende indflydelse over, jf. § 96, stk. 1 (FKA). Bestemmende indflydelse er defineret i reguleringsbekendtgørelsens § 13, nr. 4.

Ved en hel eller delvis overførelse af et fartøjs FKA, må der ikke i ejerkredsen af det modtagende fartøj være personer, der ved overførslen vil overskride grænserne for ejerandele oplyst i bilag 14, jf. § 94, stk. 1, 1. pkt. Tilsvarende må det modtagende fartøj ikke ved overførslen overskride den maksimale sats for kvoteandele som oplyst i bilag 14, jf. § 94, stk. 1, sidste pkt.

¹⁰ Bekendtgørelse nr. 1222 af 16. december 2011 om regulering af fiskeriet i 2012 og visse vilkår for fiskeriet i følgende år, § 86, stk. 1.

Såfremt overførslen af FKA sker til et fartøj, i hvis ejerkreds der er personer, der ejer andele i et fartøj med IOK, og som på personniveau ejer årsmængder af IOK svarende til mere end 2 % af de samlede danske IOK, er det en betingelse, at disse personer ikke vil komme til at overskride 25 % af de maksimale grænser for FKA, som oplistet i bilag 14, jf. § 94, stk. 3 ("krydsreglen"). Den modsatte situation er reguleret i § 102, stk. 4, der også benævnes krydsreglen, jf. afsnit 7.2.3. Tilsvarende begrænsning finder anvendelse ved overførsel som led i et ejerskifte, jf. § 94, stk. 4. Krydsreglen blev indført med virkning fra den 19. december 2011.¹¹

7.2.3 Maksimale grænser for IOK

I modsætning til overførsel af FKA gælder der ikke nogen begrænsning i, hvor stor en andel af et fartøjs IOK, der kan overføres til et andet fartøj. Der gælder dog den begrænsning, at et fartøjs og en persons samlede årsmængder af IOK-kvoter højst må udgøre 10 % af de samlede danske IOK, jf. reguleringsbekendtgørelsens § 102, stk. 3 ("10 %-reglen"). 10 %-reglen blev indført på fartøjniveau med virkning fra den 22. december 2008¹² og med virkning på personniveau fra den 1. januar 2014.¹³

Overførsel af IOK er ligeledes betinget af, at de maksimale grænser for ejerandele og kvoteandele ("kvotelofter"), som fremgår af reguleringsbekendtgørelsens bilag 14, ikke overskrides ved overførslen, jf. § 102, stk. 1.

Der er i reguleringsbekendtgørelsens bilag 14 anført kvotelofter for seks IOK. Kvotelofterne er i intervallet 10-15 %.

Kvotelofterne gældende på personniveau (ejerandele) blev indført med virkning fra den 19. december 2011.¹⁴ På daværende tidspunkt gjaldt allerede flere individuelle kvotelofter på fartøjniveau (kvoteandele), da disse var blevet indført løbende siden 2006.¹⁵

Grænserne for hvor meget af den enkelte IOK en person kan eje (ejerandele) opgøres svarende til FKA som summen af personens ejerandele og andele, som den pågældende har bestemmende indflydelse over, jf. § 105, stk. 1.

Såfremt IOK overføres til et fartøj, hvor der i ejerkredsen er personer, der ejer andele i et FKA-fartøj, og som på personniveau ejer mere end 25 % af de maksimale satser for FKA,

¹¹ Bekendtgørelse nr. 1222 af 16. december 2011 om regulering af fiskeriet i 2012 og visse vilkår for fiskeriet i følgende år, § 86, stk. 3.

¹² Bekendtgørelse nr. 1359 af 19. december 2008 om regulering af fiskeriet i 2009 og visse vilkår for fiskeriet i følgende år, § 100, stk. 2.

¹³ Bekendtgørelse nr. 1423 af 12. december 2013 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 90, stk. 3.

¹⁴ Bekendtgørelse nr. 1222 af 16. december 2011 om regulering af fiskeriet i 2012 og visse vilkår for fiskeriet i følgende år, § 90, stk. 1.

¹⁵ Se eksempelvis Bekendtgørelse nr. 1155 af 7. december 2005, §§ 95, stk. 4 og 111, stk. 4, vedrørende grænserne for et fartøjs årsmængder af makrel og sild i Nordsøen, Skagerrak, Kattegat samt atlantiskandisk silde.

.....

som fremgår af bilag 14, er det en betingelse, at personen ikke ved overførslen kommer til at eje årsmængder af IOK, der svarer til 2 % eller mere af de samlede danske IOK, jf. § 102, stk. 4 ("krydsreglen"). Den modsatte situation er reguleret i § 94, stk. 3, der også benævnes krydsreglen, jf. afsnit 7.2.2. Tilsvarende begrænsning finder anvendelse ved overførsel som led i et ejerskifte, jf. § 102, stk. 5. Krydsreglen blev indført med virkning fra den 19. december 2011.¹⁶

7.2.4 Sanktionering af overskridelser af koncentrationsreglerne

Overtrædelse eller forsøg på overtrædelse af bestemmelserne i reguleringsbekendtgørelsen kan straffes med bøde, jf. § 181, stk. 1, nr. 1. Tilsvarende kan den, der afgiver eller forsøger at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier eller forsøger at fortie oplysninger, som afkræves efter bekendtgørelsen, straffes med bøde, jf. § 181, stk. 1, nr. 4.

7.2.5 Særligt om proformarethandel og stråmandsvirksomhed

En proformarethandel er en erklæring, der udadtil tager sig ud som en juridisk bindende disposition mellem to aftaleparter, men som – ifølge tilkendegivelsen mellem parterne – ikke skal have den i erklæringen angivne virkning. Proformarethandelen kan enten gå ud på, at der slet ikke skabes nogen retsvirkning af proformadispositionen, eller at der skabes en anden retsvirkning end aftalens indhold.¹⁷

Ved vurderingen af, om en erklæring er udtryk for en proformadisposition, er det ofte et afgørende element, om aftalen har andre retsvirkninger, end aftaler af den pågældende slags normalt har, herunder fx om en køber reelt råder over det solgte aktiv, om der rent faktisk er sket betaling mv.

En stråmandsvirksomhed kan betegnes som en virksomhed, hvor de registrerede ejerforhold kan betegnes som proforma.¹⁸ Det vil være tilfældet, hvis virksomheden drives i en anden persons navn end den reelle ejer, og den anden person ikke har økonomisk eller ledelsesmæssig indflydelse svarende til registreringen.

Stråmandsvirksomhed er ikke i sig selv ulovligt eller strafbart. Er selskabskonstruktionen etableret med henblik på en omgåelse af regler, herunder reglerne for kvotekoncentration, kan dog både den reelle ejer og stråmanden efter omstændighederne ifalde strafansvar.

.....

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 1222 af 16. december 2011 om regulering af fiskeriet i 2012 og visse vilkår for fiskeriet i følgende år, § 90, stk. 4.

¹⁷ Anders Ørgaard, *Eksekutionsret*, 2. udgave, 2016, side 56 f.

¹⁸ Jan Pedersen, *Skatte- og afgiftsstrafferet*, 3. udgave, 2009, side 115.

7.3 Forvaltningsretlige retskilder

7.3.1 *Introduktion*

Fiskerilovgivningen administreres som nævnt af Fiskeristyrelsen (tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelsen). Ud over de konkrete regler om erhvervsfiskeri, som er fastsat i bl.a. fiskeriloven og reguleringsbekendtgørelsen, skal styrelsen ved sin forvaltning iagttage almindelige forvaltningsretlige regler og principper.

Forvaltningsretten er betegnelsen for de regler, som regulerer forholdet mellem forvaltningsmyndighederne og borgerne samt forholdet mellem forvaltningsmyndighederne indbyrdes.¹⁹

Forvaltningsretten har sin baggrund i anerkendelsen af domstolenes ret til at efterprøve forvaltningens grænser, jf. grundlovens § 63. Domstolene udviklede hermed en række principper for myndighedernes retsanvendelse. Siden 1955 har Folketingets Ombudsmand videreudviklet de forvaltningsretlige principper, jf. grundlovens § 55. Det gælder navnlig en række generelle normer for sagsbehandling, f.eks. regler om skriftlighed, kontradiktion og rimelige sagsbehandlingstider.

En del af de forvaltningsretlige principper er efterfølgende blevet optaget ("kodificeret") i lovgivning vedtaget af Folketinget, navnlig forvaltningsloven. Størstedelen af de forvaltningsretlige krav og principper gælder dog stadig på uskrevent grundlag.

7.3.2 *De forvaltningsretlige love*

De mest centrale forvaltningsretlige love er forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven. Fælles for alle disse love er, at de hovedsageligt regulerer forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling.

Forvaltningsloven indeholder navnlig en række regler, som forvaltningsmyndigheder skal iagttage i afgørelsessager. Det gælder f.eks. regler om vejledning, partsaktindsigt og -høring, begrundelse og klagevejledning. Enkelte af lovens regler har et bredere anvendelsesområde og gælder således også for andet end afgørelsessager. Det drejer sig bl.a. om reglerne for inhabilitet og tavshedspligt mv.

Offentlighedsloven regulerer hovedsageligt den almindelige adgang til aktindsigt i forvaltningens dokumenter og databaser samt regler om notatpligt. Modsat forvaltningsloven gælder offentlighedsloven for al den virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning. Loven er således ikke begrænset til at gælde i afgørelsessager.

Persondataloven, som pr. 25. maj 2018 afløses af databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, gælder i udgangspunktet både for offentlige myndigheder og private, men

¹⁹ Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 25.

hører med til den forvaltningsretlige regulering, da den fastsætter en række regler for offentlige myndigheders behandling af personoplysninger.

7.3.3 *Uskrevne retskilder*

Ud over de forvaltningsretlige love gælder en række principper for offentlig administration, som har karakter af retsgrundsætninger. At de har karakter af retsgrundsætninger, indebærer, at de er retligt forpligtende for myndighederne. Retsgrundsætninger er ikke vedtaget af Folketinget eller af administrationen, men derimod udviklet i praksis og teori.

Størstedelen af den forvaltningsretlige hjemmelslære har karakter af retsgrundsætninger. Det gælder bl.a. legalitetsprincippet, fortolkningsprincipperne, reglerne for saglighed og lighed, proportionalitet og beskyttelse af berettigede forventninger. Regler for overdragelse af kompetence er ofte også fastsat på uskrevet grundlag. En del regler for forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling har også karakter af retsgrundsætninger, f.eks. officialmaksimen og vejledning uden for afgørelsessager. Almindelige regler for klage, tilsyn, genoptagelse, ændring af forvaltningsafgørelser mv. har i vid udstrækning også karakter af uskreven ret.

7.3.4 *Kodex VII*

Kodex VII, Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen, er en vejledning fastsat af Finansministeriet, der skal være en hjælp til, at medarbejdere og chefer i centraladministration kender deres centrale pligter som embedsmænd.²⁰ Kodekset er i vidt omfang en kodificering af regler og principper udviklet gennem årene i bl.a. betækningsarbejder og praksis. Kodekset fastsætter, at embedsmænd i centraladministrationen skal overholde følgende syv centrale pligter: lovlighed, sandhed, faglighed, udvikling og samarbejde, ansvar og ledelse, åbenhed om fejl og partipolitisk neutralitet.

7.3.5 *God forvaltningsskik*

Forvaltningsmyndigheder forventes at efterleve principperne for god forvaltningsskik. God forvaltningsskik kan betegnes som et værdibaseret normsæt udviklet igennem navnlig ombudsmandens praksis.²¹ Normerne er i vidt omfang udtryk for, hvorledes forvaltningens adfærd bør være; hvad der er god opførsel.²² Der er ikke tale om egentligt bindende retsregler,²³ og god forvaltningsskik efterprøves ikke af domstolene.²⁴ Ombudsmandens udtalelser om god forvaltningsskik følges dog almindeligvis.²⁵

²⁰ Finansministeriet, *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII*, 2015.

²¹ Gammeltoft-Hansen, *God forvaltningsskik – om god opførsel i forvaltningen*, trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, side 9-13. God forvaltningsskik er udførligt beskrevet i Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 617-647.

²² Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 40 f.

²³ Gammeltoft-Hansen, *God forvaltningsskik – om god opførsel i forvaltningen*, trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, side 9-13. Se dog modsat Blume i Ugeskrift for Retsvæsen 2007B, side 111 ff. og delvis Mørup, *God forvaltningsskik og gældende ret*, i Jens-Christian Bülow m.fl. (red.), *Forvaltningsloven 25 år*, 2012, side 205 ff.

²⁴ Muligvis modsat Højesterets dom trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, side 3302 ff.

²⁵ Se bl.a. Blume i Ugeskrift for Retsvæsen 2007B, side 111 ff.

7.4 Lovlighed

7.4.1 *Hvad indebærer legalitetsprincippet?*

Legalitetsprincippet danner som både forfatnings- og forvaltningsretlig grundsætning den overordnede ramme for forvaltningens virksomhed. Princippet kan opdeles i to: den formelle lovs princip og hjemmelskravet.

7.4.1.1 *Den formelle lovs princip*

Den formelle lovs princip tilsiger, at lovene i den retlige trinfølge går forud for administrative afgørelser.²⁶ Med den retlige trinfølge forstås, at der i medfør af lex superior-princippet gælder en rangorden for forskellige normsæt, hvor grundloven er den øverste i dansk ret.²⁷

Udover lovs forrang for administrative retsakter indebærer den formelle lovs princip, at eksisterende lovgivning kun kan ændres gennem ny lovgivning. For forvaltningen indebærer princippet, at myndighederne ikke kan træffe afgørelser, der er uforenelige med loven.²⁸

7.4.1.2 *Kravet om hjemmel*

Hjemmelskravet tilsiger, at forvaltningen ikke kan træffe afgørelse uden den fornødne bemyndigelse fra lovgivningsmagten. Forvaltningen skal med andre ord have hjemmel i loven til at træffe sine afgørelser.²⁹

Forvaltningen må i sidste ende kunne legitimere sine afgørelser gennem henvisning til en formel lovbestemmelse. Det umiddelbare grundlag for en afgørelse kan dog findes i administrative forskrifter, herunder bekendtgørelser, når blot disse har hjemmel i loven.³⁰

Jo mere dybtgående forvaltningen gør indgreb i borgernes frihed og ejendom, desto større krav stilles der til sikkerheden for, at indgrebet har hjemmel.³¹

7.4.2 *Lovlighed som pligt for embedsmænd (Kodex VII)*

Det følger af Finansministeriets Kodex VII, at embedsmænd altid skal handle inden for gældende ret. De må ikke handle i strid med grundloven eller lovgivningen i øvrigt, herunder gældende EU-ret.³²

Der skal både være indholdsmæssig hjemmel til at udføre opgaverne samt bevillingsmæssig hjemmel til at afholde udgifterne forbundet dermed. Afgørelserne skal baseres på de saglige hensyn, der er fastlagt i lovgivningen.

²⁶ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 150.

²⁷ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 152.

²⁸ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 152.

²⁹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 150.

³⁰ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 173 f.

³¹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 181.

³² Finansministeriet, *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII*, 2015, side 20.

Pligten indebærer bl.a., at embedsmænd ikke må rådgive på en måde, som indebærer, at der handles i strid med gældende ret. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret.

Af pligten om ansvar og ledelse fremgår det, at de ansatte, i medfør af de almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelser, som hovedregel har en lydighedspligt over for den myndighed, de er ansat i. Det indebærer, at de skal efterleve en ordre fra deres overordnede.³³

Embedsmænd skal medvirke til, at ministerens og regeringens beslutninger bliver implementeret, og skal generelt følge, om de får den ønskede virkning.

Opstår der tvivl om lovligheden af en handling, tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, skal embedsmanden gøre sin overordnede opmærksom derpå. Ligeledes skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at en chef giver ordre til ulovlige handlinger eller brud på sandhedspligten. Hvis chefen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette chefens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at chefen underrettes herom.³⁴

7.5 Saglighed

7.5.1 *Hvad indebærer kravet om saglig forvaltning?*

Forvaltningen er underlagt grundsætningen om saglig forvaltning – også kaldet magtfordrejningsgrundsætningen. Grundsætningen indebærer både, at forvaltningen ikke må varetage usaglige hensyn, og at alle saglige hensyn skal inddrages.³⁵

Grundsætningen har især relevans, fordi visse bestemmelser i lovgivningen forudsætter, at myndigheden ved sin forvaltning udøver et skøn. Skønsmæssige bestemmelser kendetegnes ved at have ingen eller kun en ganske upræcis beskrivelse af betingelserne for at udstede afgørelsen (retsfaktum) og/eller af afgørelsens indhold (retsfølgen).³⁶

Når det skal vurderes, om et hensyn er sagligt eller usagligt, er det afgørende at fastlægge den relevante lovs formål. Formålet kommer til udtryk i formålsparagraffer, lovens indhold i øvrigt, forarbejder og specialitetsprincipperne. Findes det omstridte hensyn at være uforeneligt med lovens formål, er inddragelsen af hensynet usaglig.

En udtømmende opregning af saglige og usaglige hensyn kan ikke foretages, da spørgsmålet herom vil variere på tværs af ressortområder, ligesom det vil afhænge af de anvendte love og regler og sagens konkrete omstændigheder i øvrigt. Visse hensyn kan dog siges typisk at være saglige henholdsvis usaglige.³⁷

³³ Finansministeriet, *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII*, 2015, side 40 f.

³⁴ Finansministeriet, *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII*, 2015, side 41.

³⁵ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 225 f.

³⁶ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 394.

³⁷ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 231.

Private hensyn er i almindelighed usaglige.³⁸ Det vil både være tilfældet, hvor forvaltningspersonen varetager sine egne – for eksempel økonomiske – interesser, og hvor vedkommende varetager andre personers private interesser.³⁹

7.6 Sandhed

7.6.1 *Hvad indebærer sandhedsforpligtelsen?*

Embedsmænd er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Det indebærer, at embedsmanden i sin bistand til ministeren ikke må videregive oplysninger eller medvirke til, at ministeren videregiver urigtige oplysninger eller oplysninger, som ikke er urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, for eksempel på grund af fortielser af andre, væsentlige oplysninger. Sandhedspligten forpligter dog ikke til videregivelse af oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt.⁴⁰

7.6.2 *Sandhed som pligt for embedsmænd (Kodex VII)*

Det følger tillige af Finansministeriets Kodex VII, at embedsmænd ikke må medvirke til, at en minister eller et ministerium videregiver oplysninger til Folketinget, der er urigtige eller vildledende, eller fortier oplysninger, der er væsentlige for Folketinget.⁴¹

Embedsmænd skal sige fra, hvis det er klart, at ordren fra en overordnet om at videregive oplysninger strider mod sandhedspligten. Embedsmænd skal endvidere advare ministeren, hvis vedkommende er på vej til at handle i strid med sandhedspligten.

7.7 Faglighed

7.7.1 *Positive habilitetskrav for den enkelte stilling*

De almindelige krav, der skal være opfyldt, for at en person overhovedet kan bestride en stilling i det offentlige, er beskedne.⁴² Der kan formentlig opstilles den generelle regel, at vedkommende ikke åbenbart må savne de almindelige kundskaber, som er nødvendige for at bestride stillingen eller hvervet.⁴³

Organisationsmagten i et departement eller et direktorat må tillige udøves sådan, at sagerne behandles forsvarligt.⁴⁴ Afgørelseskompetencen i vigtige sager må således ikke fordeles til ukvalificerede sagsbehandlere.⁴⁵

Hvor loven ikke udtrykkeligt stiller krav om sagkundskab, antages det således, at der i almindelighed som minimum kan kræves, at vedkommende besidder helt elementære færdigheder,

³⁸ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 232.

³⁹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 232.

⁴⁰ Betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 156 f.

⁴¹ Finansministeriet, *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII*, 2015, side 26 f.

⁴² Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 72.

⁴³ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 72, og Christensen, *Nævn og Råd*, 1958, side 164.

⁴⁴ Christensen, *Forvaltningsret. Opgaver, hjemmel, organisation*, 2. udgave, 1997, side 310.

⁴⁵ Christensen, *Forvaltningsret. Opgaver, hjemmel, organisation*, 2. udgave, 1997, side 310.

såsom læse- og skrivefærdigheder – når der bortses fra stillinger, som alene består af manuelt arbejde, som kan udføres alene ved mundtlige instrukser.⁴⁶

7.7.2 Faglighed som pligt for embedsmænd (Kodex VII)

Det følger af Finansministeriets Kodex VII, at embedsmænd skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder navnlig i forbindelse med udarbejdelse af beslutningsgrundlag, udtalelser og skriftligt materiale til Folketinget, pressen og offentligheden, der fremstår som udtryk for faglige vurderinger.⁴⁷

Embedsmænds faglige rådgivning og bistand skal holde sig inden for de faglige standarder, der er almindeligt anerkendte inden for det pågældende område.

Embedsmænd må endvidere ikke medvirke til, at faglige analyser og vurderinger anvendes til at fremstille en politisk besluttet løsning som den eneste fagligt velbegrundede, hvis der reelt er flere fagligt velbegrundede løsningsmuligheder.

For at give Folketinget, offentligheden og sagkyndige uden for ministerierne mulighed for at kunne efterprøve det faglige grundlag for den fremlagte politik, skal ministerierne være åbne om deres faglige tilgange, metoder og data.⁴⁸

7.8 Kompetence og tilsyn

7.8.1 Hvilke beslutninger kan ledelsen i en forvaltningsmyndighed delegerer til underordnede?

Begrebet kompetence omfatter i forvaltningsretten spørgsmålet om, hvilken myndighed eller myndighedsperson som har beføjelse til at udføre en given forvaltningsopgave, når denne opgave i øvrigt har hjemmel.⁴⁹ Delegation omfatter spørgsmålet om videregivelse af kompetence, som en forvaltningsmyndighed har fået overladt ved eller i henhold til lov.⁵⁰

Delegation til andre forvaltningsmyndigheder eller private betegnes som ekstern delegation. Intern (eller uegentlig) delegation vedrører det tilfælde, hvor chefen for en myndighed, der har kompetence, overlader afgørelser til en af sine underordnede inden for myndigheden.⁵¹

Adgangen til at foretage intern delegation er generelt set vid. Medmindre loven direkte angiver et delegationsforbud eller i øvrigt rummer fortolkningsmæssige holdepunkter for en bestemt funktionsdeling, antages kompetencemæssige henvisninger til en myndighed eller

⁴⁶ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 72, og Christensen, *Nævn og Råd*, 1958, side 164.

⁴⁷ Finansministeriet, *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII*, 2015, side 30.

⁴⁸ Finansministeriet, *Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII*, 2015, side 31 f.

⁴⁹ Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 169.

⁵⁰ Se nærmere Abkenar, *Delegation af myndighedsudøvelse til private aktører*, 2017, side 18 f.

⁵¹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 54.

myndighedsperson ikke at indebære forbud mod intern kompetencefordeling og -overdragelse.⁵²

7.8.2 *Hvornår bør og skal en ansat sørge for, at beslutninger/afgørelser bliver godkendt af en overordnet?*

De nærmere grænser for intern delegation i ministerier kan ikke fastlægges fuldstændig præcist. Overordnet set gælder, at adgangen til delegation må forstås med visse begrænsninger i hvert fald i relation til den kreds af personer, til hvem der kan delegeres, og til hvor væsentlige de pågældende opgaver er.⁵³ Ministerier og styrelser er også hierarkisk organiserede, hvilket i sig selv indikerer en opgavefordeling.

I sjældne tilfælde er der fastsat interne retningslinjer for fordelingen af opgaver i en myndighed. I det omfang der ikke foreligger egentlige retningslinjer, vil der stadigvæk være almindeligt praktiserede, interne kompetencefordelinger, som udstikker retningslinjer for, på hvilket niveau beslutninger skal træffes.⁵⁴ Der er således en ansvarsfordeling og et bestemt over-/underordningsforhold mellem chefer og de andre ansatte.

Da der foreligger almindelige grænser for intern delegation, bør den enkelte medarbejder i tvivlstilfælde søge at afdække, hvorvidt vedkommende selv har fået overdraget den fornødne kompetence i det enkelte tilfælde til at træffe den pågældende beslutning på myndighedens vegne.

7.8.3 *Embedsmænds tilsynspligt med underordnede*

Mens det er åbenbart, at myndigheden som sådan har ansvaret for, at dens administrationsområde håndteres lovmæssigt, er det mere uklart, i hvilket omfang en overordnet embedsmand har ansvar for at føre tilsyn med underordnede, og i hvilket omfang en overordnet kan ifalde ansvar for underordnedes fejl.

En overordnet embedsmand har pligt til at holde sig orienteret inden for sit område og til at føre et vist tilsyn med, hvad der foregår. Det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed skal etablere gode sagsbehandlingsrutiner mv., hvilket bl.a. indebærer, at der i fornødent omfang skal udarbejdes vejledninger, standardtekster til sagsfremstillinger og afgørelser og et koncept til kvalitetssikring.⁵⁵

For ministres virke som forvaltningschefer gælder der den særlige medvirkenbestemmelse i ministeransvarlighedslovens § 3, nr. 3, hvorefter en minister skal anses for medvirkende til en underordnetes handling, når han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser. Bestemmelsen er i det væsentlige udtryk for, hvad

⁵² Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 186.

⁵³ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 54, og Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 187.

⁵⁴ Christensen, *Forvaltningsret – Opgaver. Hjemmel. Organisation*, 2. udgave, 1997, side 283.

⁵⁵ Talevski i Fenger (red.), *Forvaltningsret*, 2018, side 692.

der følger af almindelige uskrevne regler om medvirken. En lignende tilsynspligt antages at gælde på uskrevet grundlag for en administrativ topchef.⁵⁶

Det nærmere indhold og omfang af topchefers tilsynspligt må – i mangel af mere præcise bestemmelser eller praksis – søges fastlagt ud fra friere retlige overvejelser.⁵⁷

7.8.4 Tilsynsmyndigheders pligt til at undersøge mulige lovovertrædelser af lovgivning
Myndigheders tilsynspligt skal ses i lyset af den almene offentlige interesse i, at reglerne overholdes. Undersøgelse og stillingtagen til konkrete sagsforhold, hvor der er mistanke om overtrædelse af loven, indgår således som et gennemgående træk i tilsynsvirksomhedens tilrettelæggelse på forskellige forvaltningsområder.⁵⁸

For så vidt angår tilsynet inden for bygge- og miljølovgivningen kan der henvises til betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, side 41 ff. Heraf fremgår det, at tilsynsmyndigheden har pligt til at foretage nærmere undersøgelser, hvis der modtages klager eller andre henvendelser, som ikke er åbenbart grundløse, eller hvis myndigheden på anden måde får en konkret begrundet mistanke om ulovlig adfærd.⁵⁹

I sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 83 ff., udtalte ombudsmanden, at en tilsynsmyndighed på den ene side ikke har pligt til at behandle alle klager eller andre henvendelser, hvor der er påstand om, at loven overtrædes. På den anden side har tilsynsmyndigheden pligt til at realitetsbehandle henvendelser, hvor der konkret rejses begrundet mistanke om, at der foreligger en lovovertrædelse af nogen betydning. Ombudsmanden fastslog, at det heraf følger, at en myndighed som minimum må foretage en vurdering af, om en henvendelse rejser en sådan mistanke.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at det forhold, at også politi og anklagemyndighed kan siges at føre tilsyn med lovens overholdelse, når der er tale om lovovertrædelser, som kan medføre straf, er uden betydning for fastlæggelsen af det administrative tilsyns indhold.

Det er principielt uden betydning, om sagerne forelægges for tilsynsmyndigheden i form af klager eller andre henvendelser fra private, eller at de opstår på anden måde. Afgørende er, at tilsynsmyndigheden bliver bekendt med forholdet og får lejlighed til at reagere.⁶⁰

⁵⁶ Talevski m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 2002, side 280.

⁵⁷ Christensen m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle med kommentarer*, 2002, side 283.

⁵⁸ Ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 83 ff.

⁵⁹ Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, side 42.

⁶⁰ Ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 83 ff.

7.9 Sagsbehandlingskrav

7.9.1 Inhabilitet

7.9.1.1 Forvaltningslovens habilitetsregler

Reglerne om personlig (speciel) inhabilitet i forvaltningen er reguleret i forvaltningslovens kapitel 2. Reglerne gælder for enhver, der virker inden for den offentlige forvaltning, jf. lovens § 3, stk. 1.

Baggrunden for reglerne om speciel inhabilitet er et ønske om at tilvejebringe sikkerhed for og tillid til, at de afgørelser, der træffes af den offentlige forvaltning, ikke påvirkes af uvedkommende hensyn.⁶¹

Lovens § 3, stk. 1, oplister de former for interessekollision, der kan begrunde inhabilitet:

”Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,*
- 2) vedkommendes ægtefælles, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linje eller sidelinjen så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,*
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,*
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller*
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.”*

Bestemmelsens nr. 5 kan betragtes som en opsamlingsbestemmelse. Bestemmelsen kan efter omstændighederne for eksempel omfatte tilfælde, hvor vedkommende er nære venner med eller omvendt har et konstaterbart uvenskab over for en part i sagen,⁶² eller hvor vedkommendes overordnede er part i sagen.⁶³ Bestemmelsen kan efter omstændighederne også omfatte tilfælde, hvor en forvaltningsperson har modtaget gaver eller lignende begunstigelser fra private.⁶⁴

⁶¹ Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 20.

⁶² Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 18.

⁶³ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 230.

⁶⁴ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 94, og Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 225.

Inhabilitetsvurderingen er objektiv. Der tages således ikke hensyn til den pågældendes individuelle forhold, der kan have betydning for, at netop den pågældende vil lade sig influere af uvedkommende hensyn.⁶⁵ Er inhabilitetsspørgsmålet for eksempel af økonomisk art, er det således uden betydning for vurderingen, om den pågældende grundet sine private økonomiske forhold må betragtes som mere eller mindre tilbøjelig til at lade sig påvirke af udsigten til økonomisk tab eller vinding.⁶⁶

7.9.1.2 Retsvirkninger af inhabilitet

Det følger af forvaltningslovens § 3, stk. 3, at den, der er inhabil i en sag, ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Forvaltningslovens § 4, stk. 1, fastslår dog, at bestemmelserne i § 3 ikke gælder, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling. Det fremgår af forarbejderne til § 4, at det i almindelighed vil være muligt at sætte en anden i den inhabiles sted i forvaltningen.⁶⁷ Det er således forudsat, at bestemmelsen kun finder anvendelse i særlige tilfælde.⁶⁸

7.9.2 Sagsoplysning (officialmaksimen)

Forvaltningens virksomhed skal ske under iagttagelse af officialmaksimen, som også benævnes officialprincippet eller undersøgelsesprincippet.⁶⁹ Princippet indebærer, at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed af egen drift at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog at foranledige, at private, herunder navnlig sagens parter, yder medvirken til sagens oplysning.⁷⁰

Det dominerende hovedhensyn bag reglen er at sikre afgørelsens lovlighed og rigtighed. Derudover understøtter reglen hensynet til borgerens mulighed for medindflydelse, borgerens integritet og privatliv og sikringen af effektiv, hurtig og økonomisk sagsbehandling.⁷¹

Der er tale om en garantiforskrift, og en tilsidesættelse af officialmaksimen vil således som udgangspunkt have væsentlig betydning for afgørelsens lovlighed og rigtighed.⁷²

⁶⁵ Lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningsloven, bemærkninger til § 3. Se også f.eks. Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 230.

⁶⁶ Lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningsloven, bemærkninger til § 3.

⁶⁷ Lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningsloven, bemærkninger til § 4.

⁶⁸ Se også Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 245.

⁶⁹ Officialmaksimen er udførligt beskrevet i litteraturen, se bl.a. Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 379 ff., Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 145 ff., Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 492, og Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 447 ff.

⁷⁰ Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 199.

⁷¹ Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 370.

⁷² Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 505f.

7.9.2.1 Hvilke oplysninger skal foreligge forud for afgørelser/beslutninger?

Officialmaksimen indebærer, at en sag skal undersøges så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en forsvarlig afgørelse.⁷³ Undersøgelsespligten gælder både sagens faktiske omstændigheder og det retlige grundlag for afgørelsen.

Ved vurderingen af, hvor omfattende undersøgelser der bør foretages, indgår en række hensyn. Udover hensynet til at træffe en materielt rigtig afgørelse, spiller hensynet til, at der træffes afgørelse uden unødigt forsinkelse, en væsentlig rolle.⁷⁴ Forvaltningsmyndighederne har således en pligt til at tilvejebringe oplysningerne på den hurtigste og mest hensigtsmæssige måde.

Omfanget og intensiteten af pligten til sagsoplysning afhænger i høj grad af retsgrundlaget for afgørelsen, afgørelsens karakter og den konkrete sags faktiske omstændigheder.

Det har betydning, om myndigheden af lovgivningsmagten er overladt et skøn, eller om retsgrundlaget indeholder faste kriterier for afgørelsen. Jo bredere et skøn myndigheden er overladt, desto mere må det tilkomme myndigheden at vurdere, hvilke forhold der skal indgå i vurderingen, og som det derfor er nødvendigt at få oplyst.⁷⁵ Generelt kan det også siges, at kravene til sikkerhed for, at der foreligger et forsvarligt oplysningsgrundlag øges, jo mere betydningsfulde eller indgribende afgørelserne er.⁷⁶

7.9.2.2 Hvem skal indhente oplysningerne – borger eller forvaltning?

Som led i oplysningen af en sag kan en myndighed have pligt til at indhente oplysninger fra andre myndigheder eller private, herunder sagens parter. En sådan pligt kan følge direkte af loven, men den gælder også, når oplysningerne i øvrigt er nødvendige for behandlingen af myndighedens sag.⁷⁷

Udgangspunktet er, at bevisskridt skal foretages af den, der har lettest herved.⁷⁸ Hvis hverken parten eller myndigheden er i besiddelse af oplysningen, kan parten som udgangspunkt kun pålægges at indhente oplysningen, hvis dette ikke vil være særligt belastende, besværligt eller omkostningskrævende.

I sager, der rejses ved ansøgning fra en part, er det naturligt, at den pågældende medvirker til sagens oplysning. Det skyldes ikke mindst, at den pågældende part vil have en naturlig interesse i at indsende de oplysninger, som er nødvendige for, at ansøgningen kan imødekommes. I det tilfælde, hvor loven præcist angiver, hvilke vilkår borgeren skal opfylde for at få en

⁷³ Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 199.

⁷⁴ Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 199.

⁷⁵ Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 376. Se også Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 149.

⁷⁶ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 453.

⁷⁷ Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 199.

⁷⁸ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 502.

tilladelse eller lignende, vil myndigheden ikke kunne indkræve yderligere oplysninger fra borgeren, når borgeren har tilvejebragt de fornødne oplysninger for at bevise, at borgeren opfylder lovens krav.⁷⁹

Konsekvensen af, at en borger i en ansøgningssag ikke har tilvejebragt de nødvendige oplysninger, vil efter omstændighederne være, at der indtræder processuel skadevirkning, således at ansøgningen ikke imødekommes. Det forudsætter dog, at myndigheden har præciseret, hvilke oplysninger der ønskes, og at parten om fornødent er vejledt om oplysningernes fremskaffelse.⁸⁰

Uden for ansøgningssager gælder der ikke uden særlig hjemmel en oplysningspligt for den part, over for hvem forvaltningen skal træffe afgørelse. I de tilfælde, hvor der gælder en sådan lovbestemt oplysningspligt, er det desuden udgangspunktet, at manglende oplysninger ikke uden videre medfører processuel skadevirkning for parten.⁸¹

7.9.2.3 Hvilke krav stilles der til bevissikkerhed og dokumentation?

Officialmaksimen indebærer ikke alene en pligt for myndigheden til at indsamle oplysninger om alle relevante forhold, men også en pligt til at forholde sig kritisk til indsamlede oplysninger – herunder også til oplysninger, som er indsamlet fra andre myndigheder.

Udover kravet om, at alle relevante forhold er belyst, stiller officialmaksimen således krav til forvaltningen om, at de oplysninger, der lægges til grund i sagen, er pålidelige.

Hvis der er tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det således med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund ved afgørelsen.⁸²

Heller ikke oplysninger, der er indhentet hos øvrige offentlige myndigheder eller sagkyndige, kan myndigheden uden videre lægge til grund i sin bedømmelse. Myndigheden vil således efter omstændighederne være forpligtet til at forholde sig kritisk til sådanne oplysninger.⁸³

Pligten til at vurdere oplysningers pålidelighed indebærer endvidere, at myndighederne ikke kan foretage en generaliseret eller forenklet sagsoplysning ved eksempelvis at anvende generelle oplysninger, når konkrete oplysninger er modtaget af myndigheden. Det påhviler således i et vist omfang myndighederne at undersøge oplysninger, som er gjort gældende af borgere, og som kan have betydning for sagen.⁸⁴

⁷⁹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 177.

⁸⁰ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 181 f og Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 478.

⁸¹ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 481.

⁸² Ombudsmandens udtalelse trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, side 140 ff.

⁸³ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 449 f.

⁸⁴ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 453 f.

I tilfælde af bevisnød, dvs. at der ikke kan skaffes tilstrækkelig dokumentation vedrørende sagens faktiske forhold, kan myndighederne efter omstændighederne være berettiget til at foretage et bevisskøn; et skøn over, hvilke faktiske omstændigheder der skal lægges til grund.⁸⁵ Bevisskønnet kan i et sådant tilfælde anvendes, når der er hjemmel dertil, eller når loven må forstås sådan, at der kan eller skal træffes afgørelse på trods af de manglende oplysninger.⁸⁶

7.9.3 Pligt til at videregive oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder

Det følger af forvaltningslovens § 31, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at videregive oplysninger på begæring af en anden forvaltningsmyndighed, hvis myndigheden er berettiget til at videregive oplysningen, og oplysningen er af betydning for den begærende myndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Det gælder dog ikke, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, den anden myndighed har i at få oplysningerne, jf. § 31, stk. 2. Denne begrænsning vil dog normalt kun kunne påberåbes i tilfælde, hvor en myndighed anmodes om løbende videregivelse af et omfattende antal oplysninger, som kræver meget arbejde at finde og udskrive.⁸⁷

Bestemmelsen i § 31 medfører således som altovervejende hovedregel, at der ikke er nogen "tavshedsret" for en myndighed, som modtager begæring fra andre forvaltningsmyndigheder om udlevering af oplysninger.

Det er den myndighed, der besidder oplysningerne, som skal afgøre, om videregivelsen er berettiget. Afgørelsen om, hvorvidt videregivelse er berettiget, kan påklages gennem det almindelige rekursystem, dvs. den myndighed der er klageinstans for den sag, oplysningerne indgår i.⁸⁸

7.9.4 Indhentelse af meningstilkendegivelser og lign.

En myndighed kan indhente eller modtage en anden myndigheds meningstilkendegivelse eller interessebetonede vurdering af en sag. Dette sker navnlig på sagsområder, hvor det i lovgivningen er foreskrevet, at myndigheden kan eller skal indhente en udtalelse, erklæring, indstilling eller lignende fra en bestemt myndighed.⁸⁹

⁸⁵ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 222.

⁸⁶ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 222 f.

⁸⁷ Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 191.

⁸⁸ Lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningsloven, bemærkninger til § 31.

⁸⁹ Fenger, *Forvaltningsret*, 1. udgave, 2018, side 534.

Hvor lovgivningen positivt har peget på muligheden for, at en myndighed kan høre en anden myndighed, må den hørte myndighed antages at have en svarpligt. Svarpligten indfortolkes således i lovens eksplicite påpegning af en høringsmulighed.⁹⁰

Den hørte myndighed har derimod normalt ikke svarpligt, hvis der er tale om en ulovbestemt høring, medmindre svarpligten kan udledes på andet grundlag, såsom et over-/underordningsforhold.⁹¹ Princippet om, at myndigheder så vidt muligt bør ”række hinanden hånden”, kan imidlertid skabe en formodning for og forventning om, at den hørte myndighed vil svare. Det gælder i hvert fald, hvor dette kan ske uden væsentligt medarbejde, jf. princippet som formuleret i forvaltningslovens § 31, stk. 2.⁹²

7.9.5 *Journalisering mv.*

7.9.5.1 *Hensyn bag reglerne om journalisering*

Journaliseringspligten har bl.a. til formål at tjene som hjælpemiddel til at identificere forvaltningsmyndighedernes dokumenter, herunder hvilke dokumenter der indholdsmæssigt vedrører en forvaltningsmæssig sag (identifikationshensyn). Manglende journalisering kan indebære risiko for, at der ikke meddeles aktindsigt i alle sagens dokumenter (offentlighedshensyn). Journalisering er også et redskab til hurtig og effektiv fremfindelse af relevante dokumenter og fremmer derved en effektiv sagsbehandling (effektivitetshensyn), ligesom journalisering medvirker til at tilvejebringe et grundlag for og udgøre et element i kontrollen af myndighedens sagsbehandling (kontrolhensyn). Endvidere tjener journaliseringen til at give myndigheden et overblik over en sags forløb uden at skulle være afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse og at sikre dokumentation for de afgørelser mv., som myndigheden træffer (bevis- og dokumentationsmæssige hensyn).⁹³

Med journalisering varetages også arkivmæssige hensyn, da risikoen for, at sager og dokumenter går tabt, herved mindskes.⁹⁴ Det følger således af § 1 i Rigsarkivets cirkulære nr. 8 af 13. januar 1998 om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer, at statslige myndigheder skal anvende et journal- og arkivsystem eller et arkiveringssystem, der skal bidrage til at sikre myndighedens varetagelse af arkivmæssige hensyn. Herunder skal det sikres, at arkivalier i myndighedens varetægt kan bevares på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for myndigheder og offentligheden.

Endelig tjener journaliseringspligten til at sikre, at myndigheden har et tilstrækkeligt sikkert overblik over sin egen praksis uden at skulle være afhængig af den enkelte sagsbehandlers

⁹⁰ Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 412.

⁹¹ Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 413.

⁹² Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave, 2014, side 413.

⁹³ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 865 f., samt Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2014, side 288 f.

⁹⁴ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 866.

.....

hukommelse. Det skaber bl.a. forudsætninger for, at myndigheden kan overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip.⁹⁵ Endvidere sikrer journalisering, at myndigheden kan fremfinde alle oplysninger i dens besiddelse om en given sag og derved sikre, at øvrige forvaltningsretlige regler krav som f.eks. undersøgelsesprincippet og reglerne om partshøring mv. overholdes (lovligheds- og garantihensyn).

7.9.5.2 *I hvilke sager skal der foretages journalisering?*

Det følger af offentlighedslovens § 15, at offentlige myndigheder er underlagt en pligt til at foretage journalisering. Bestemmelsen fastsætter, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Herefter gælder journaliseringspligten ikke alene for forvaltningens afgørelsesvirksomhed, men også for udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det er dog en forudsætning, at dokumenterne har forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed.⁹⁶

Pligten til at journalisere efter § 15 gælder kun for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter offentlighedslovens ikrafttræden den 1. januar 2014, jf. lovens § 42, stk. 8. Før lovens ikrafttræden fulgte det imidlertid af principperne for god forvaltningsskik, at myndigheder skulle journalisere ind- og udgående post. Offentlighedslovens § 15 er således i vidt omfang en kodificering af principper, der også gjaldt før lovens ikrafttræden.⁹⁷

7.9.5.3 *Hvad skal journaliseres?*

Som det fremgår af § 15, stk. 1, er det en betingelse for journaliseringspligten, at dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Om et dokument har ”betydning for en sag”, er en vurdering af, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del. Udtrykket ”betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt” henviser navnlig til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi.

Hvis blot en del af et dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt, skal hele dokumentet journaliseres.

.....

⁹⁵ Se fx Folketingets ombudsmands beretning for 2006, side 390 ff.

⁹⁶ Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2014, side 290.

⁹⁷ Se lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til § 15, og Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2014, side 288.

Dokumenter såsom breve til og fra borgere, afgørelser, høringsbreve, rykkerbreve mv. skal altid journaliseres, hvis de er relevante for en sag, eller hvis de angår en henvendelse, som skal besvares.

Modtagne eller afsendte e-mails skal også journaliseres, hvis den enkelte e-mail har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Der er dog ganske mange e-mails, som ikke skal journaliseres, fordi de har en mere uformel karakter. Der vil ofte være tilfælde, hvor e-mails erstatter samtale mellem sagsbehandlere, og som har et planlæggende eller koordinerende sigte.⁹⁸

Interne dokumenter skal kun journaliseres, hvis de foreligger i endelig form. Hvis et dokument har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag, vil det normalt foreligge i endelig form. Telefonnotater eller lignende vil i almindelighed være omfattet af journaliseringspligten.

7.9.5.4 *Krav til journalsystemer*

Sagen i Folketingets ombudsmands beretning for 2006, side 390 ff., vedrørte et journalsystem på et universitet, der var indrettet sådan, at det ikke var muligt for universitet at søge efter sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen. Ombudsmanden udtalte, at det er beklageligt, at universitetets søgemuligheder var begrænset til søgning efter sager ved angivelse af ansøgerens personnummer. Myndighederne skal overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip, og det forudsætter, at de har et tilstrækkeligt sikkert overblik over deres egen praksis.

Sagen illustrerer, at det ikke er tilstrækkeligt, at forvaltningsmyndighederne overholder deres journaliseringspligt efter reglen, som nu findes i offentlighedslovens § 15, men at journalsystemerne skal være indrettet på en sådan måde, at det er muligt at fremfinde sager ved at søge efter et bestemt emne mv.

7.9.5.5 *Notatpligt*

Notatpligten er reguleret i offentlighedslovens § 13. Det følger af § 13, stk. 1, at en myndighed i afgørelsessager, når den bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt skal gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

En myndighed skal endvidere i afgørelsessager snarest muligt tage notat om væsentlige sags-ekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, jf. § 13, stk. 2.

⁹⁸ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 874 f.

Myndighedens pligt til notering indtræder alene, hvis der er foretaget væsentlige sagsekspe-
ditionsskridt. Det er ikke muligt generelt at fastlægge, hvornår et sagsekspe-
ditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt, da det vil bero på en konkret vurdering i det
enkelte tilfælde. Som eksempel på sagsekspe-
ditionsskridt, der i almindelighed betragtes som
væsentlige, kan nævnes det tilfælde, hvor en myndighed meddeler en afgørelse mundtligt.⁹⁹
Ombudsmanden har også udtalt, at det forhold, at en borger telefonisk blev stillet en bestemt
retsstilling i udsigt, udgjorde et væsentligt sagsbehandlingsskridt.¹⁰⁰

Ved siden af offentlighedslovens § 13 gælder der endvidere en ulovbestemt pligt til også i
administrative sager, der ikke har karakter af egentlige afgørelsessager, at føre notat om væ-
sentlige sagsekspe-
ditionsskridt, som ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter, i hvert fald,
når der er tale om sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og
hvor der er særlig grund til at stille krav om, at notatpligten iagttages for væsentlige sagseks-
pe-
ditionsskridt.¹⁰¹

Der er flere hensyn bag reglerne om notatpligt, som bl.a. medvirker til at sikre borgernes
retssikkerhed. For det første forudsætter borgerens ret til bl.a. aktindsigt og partshøring, at
oplysningerne noteres. For det andet er notatpligten en forudsætning for, at en myndighed
efterfølgende kan klarlægge, hvad der er sket i en sag, og kan dokumentere oplysninger og
ekspeditioner (dokumentationshensyn). For det tredje er notatpligten nødvendig af hensyn til
andre myndigheder og personers adgang til at føre kontrol med, om en sag er behandlet kor-
rekt (kontrolhensyn).¹⁰²

7.9.5.6 *Hvornår kan og skal dokumenter slettes?*

Adgangen for en myndighed til at slette sagsoplysninger skal ses i lyset af bl.a. reglerne om
aktindsigt, samt hensynet til at en myndighed skal kunne dokumentere en sags forløb (bevis-
mæssige grunde).¹⁰³ Også arkivmæssige (bevaringsmæssige) hensyn har betydning for, hvor-
når en offentlig myndighed er berettiget til at slette (kassere) dokumenter. Sletning af doku-
menter må således ikke ske i strid med arkivlovens regler derom.¹⁰⁴

Dokumenter, herunder e-mails, der indgår i sagen som dokumenter, må først slettes, når der
ikke længere er et administrativt eller retligt behov for dem, jf. arkivbekendtgørelsens § 4,

⁹⁹ Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 939

¹⁰⁰ Ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, side 40.

¹⁰¹ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 326.

¹⁰² Folketingets Ombudsmands udtalelse FOB 2017-9. Se også ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands be-
retning for 1989, side 138 ff.

¹⁰³ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 327 f. og 331.

¹⁰⁴ Andersen, *Offentlighed i forvaltningen*, 2013, side 59. Se også lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed
i forvaltningen, bemærkningerne til § 7.

stk. 2.¹⁰⁵ Det vil være tilfældet, når krav som følge af sagen med sikkerhed er forældede eller med sikkerhed ikke kan rejses på grund af partens død.¹⁰⁶

I afgørelsessager taler bevismæssige grunde for, at dokumenter opbevares, også efter der er truffet en afgørelse. Også i en eventuel klagesag, genoptagelsessag eller retssag er det afgørende, at sagens dokumenter er tilgængelige.¹⁰⁷

En pligt til at slette oplysninger kan efter omstændighederne følge af persondataloven. Det forudsættes dog i betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, side 165, at der gennem Datatilsynets virksomhed etableres en praksis, som gør det muligt for forvaltningsmyndigheder at opbevare digitale sagsakter og manuelle registre, så længe der er et administrativt behov herfor.¹⁰⁸ Det understreges i forlængelse heraf, at det er vigtigt, at myndighederne ikke tvinges til at slette digitale sagsakter, der fortsat er et sagligt behov for at opbevare.¹⁰⁹

7.9.6 Politianmeldelser

7.9.6.1 Er en politianmeldelse en afgørelse i forvaltningslovens forstand?

Det følger af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Af lovbemærkningerne fremgår det, at der med udtrykket ”truffet afgørelse” sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er, eller hvad der skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for lovens anvendelsesområde falder herefter navnlig den administrative sagsbehandling, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, så som patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning.¹¹⁰

¹⁰⁵ Bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2013 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed. Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 328. Se også f.eks. ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, side 399 ff.

¹⁰⁶ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 326, og ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, side 686 ff. Se også Andersen, *Offentlighed i forvaltningen*, 2013, side 59

¹⁰⁷ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 331.

¹⁰⁸ Se også Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 329.

¹⁰⁹ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 329. Om Datatilsynets praksis herom kan nævnes j.nr. 2003-313-0180, hvor tilsynet fandt, at Parkering København var berettiget til at opbevare oplysninger om parkeringsbøder i 5 år, mens tilsynet i j.nr. 2005-54-1396 fandt, at opbevaring af eksamensbeviser i 60 år var for vidtrækkende, således at fristen for sletning skulle nedsættes til 30 år. Se også betænkning nr. 1565/2017 om databeskyttelsesforordningen, side 90 ff.

¹¹⁰ Lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningsloven, bemærkninger til § 2. Se også Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 10. Se dog i modsat retning Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 29 ff., om et udvidet afgørelsesbegreb. Ifølge Gammeltoft-Hansen kan en forvaltningsafgørelse herefter karakteriseres som en ”offentlig myndigheds ensidige og for borgerne bindende tilkendegivelse om forhold af væsentlig betydning for de berørte medmindre andet fremgår eller forudsættes ved særlige lovbestemmelser” (side 43). Det udvidede afgørelsesbegreb har dog ikke vundet almindelig tilpas i den forvaltningsretlige teori og praksis, jf. Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 86.

Det er omtvistet, om en forvaltningsmyndigheds beslutning om at indgive politianmeldelse er en forvaltningsafgørelse eller en procesledende beslutning.¹¹¹ I ældre litteratur og ombudsmandspraksis har der således været argumenteret for, at en beslutning om at indgive politianmeldelse er en forvaltningsafgørelse.¹¹²

Det følger imidlertid af lovbemærkningerne til § 2, at en myndigheds beslutning om, at en sag skal tages under behandling, eller at en sag skal oversendes til en anden myndighed med henblik på, at denne træffer afgørelse, ikke er afgørelser, der fastsætter, hvad der er, eller hvad der skal være ret i de pågældende tilfælde, og sådanne beslutninger er derfor ikke omfattede af reglerne i lovens kapitel 4-7. Det samme gælder anklagemyndighedens beslutning om at rejse tiltale i en straffesag.¹¹³

Videre fremgår det, at en myndigheds indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed til brug for en sags afgørelse ikke er en afgørelse i lovens forstand, uanset om hørings svaret måtte være bindende for den hørende myndighed.¹¹⁴

Det er derfor den overvejende opfattelse, at beslutninger om at indgive politianmeldelser ikke har karakter af afgørelsesvirksomhed i forvaltningslovens forstand.¹¹⁵ Vestre Landsret har i en dom af 17. februar 2016, trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2016, side 2034 ff., også lagt til grund, at en beslutning om at indgive politianmeldelse ikke i sig selv er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand, hvis gyldighed kan få betydning for anklagemyndighedens pligt til at overveje tiltalespørgsmålet og rejse tiltale.¹¹⁶

Efter omstændighederne kan der argumenteres for, at det følger af god forvaltningsskik, at myndigheden bør foretage høring af borgere og virksomheder forud for indgivelse af politianmeldelse, men der kan næppe statuere et generelt krav herom.¹¹⁷ Navnlig må det antages, at en myndighed, hvis det fra sagens påbegyndelse står klart, at der foreligger et åbenbart strafbart forhold, kan indgive en politianmeldelse uden videre sagsbehandling.¹¹⁸

¹¹¹ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 118 f.

¹¹² Gammeltoft-Hansen i *Juridisk Grundbog*, bind 4, 1989, side 30 ff., og Ombudsmandens udtalelse trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, side 296 ff.

¹¹³ Lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningsloven, bemærkninger til § 2.

¹¹⁴ Lovforslag nr. 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningsloven, bemærkninger til § 2.

¹¹⁵ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 118 f. Jf. hertil også Jørgen Steen Sørensen, *Juristen* 2012, side 169 (side 173), som sætter ”høfligt spørgsmålstegn ved tankerne om at operere med andre afgørelsesbegreber end det, der følger af lovtekst og forarbejder”.

¹¹⁶ Sagen vedrørte Fødevarestyrelsens beslutning om at politianmelde en ejer af 22 heste, som ikke var lovpligtigt mærket og forsynet med hestepas.

¹¹⁷ Ombudsmandens udtalelse trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, side 693 ff., som kommenteret i Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 119.

¹¹⁸ Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2013, side 119.

7.9.6.2 *Hvornår kan og skal en forvaltningsmyndighed foretage politianmeldelse?*

Spørgsmålet om, hvorvidt offentlige myndigheder har pligt til at indgive politianmeldelse i tilfælde af privates, herunder selskabers, formodede lovovertrædelser, er ikke lovreguleret.¹¹⁹ Spørgsmålet ses heller ikke nærmere behandlet i den juridiske litteratur eller i retspraksis.

Justitsministeriet har behandlet spørgsmålet i sin besvarelse af spørgsmål nr. 124 af 9. december 2005 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del).

Heraf fremgår det, at det generelle udgangspunkt i dansk ret er, at der ikke gælder nogen pligt til at anmelde et formodet strafbart forhold.¹²⁰

Besvarelsen af spørgsmålet afhænger formentlig bl.a. af, hvilke opgaver den pågældende myndighed varetager på det pågældende lovområde.¹²¹

Det må antages, at forvaltningsmyndigheder, der netop har til opgave at føre tilsyn med, at borgerne overholder lovgivningen, efter omstændighederne har pligt til at indgive politianmeldelse i anledning af konstaterede lovovertrædelser.¹²²

Om myndigheden har en sådan forpligtelse afhænger navnlig af lovovertrædelsens grovhed. Det vil som udgangspunkt forudsætte en særlig grov overtrædelse, og at der ikke foreligger tungtvejende modstående hensyn. Hvis ikke forbud eller påbud virker til at stoppe overtrædelsen, bør der herefter normalt indgives politianmeldelse.¹²³

Derudover må det antages, at beslutningen om, hvorvidt et givent forhold skal politianmeldes, reguleres af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.¹²⁴

Uden for de tilfælde, hvor lovovertrædelsen vedrører myndighedens tilsynsområde, kan der formentlig opstilles den hovedregel, at forvaltningsmyndigheder er berettigede – men ikke forpligtede – til at indgive politianmeldelse i anledning af formodet strafbart forhold begået af private.¹²⁵

¹¹⁹ Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 124 af 9. december 2005 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del).

¹²⁰ Efter straffelovens § 141 kan der dog efter omstændighederne være pligt til at anmelde et forhold for at forebygge visse nærmere angivne alvorlige forbrydelser. Det omfatter dog næppe forbrydelser, der blot medfører omfattende økonomiske, herunder samfundsøkonomiske, tab jf. Nielsen m.fl., *Kommenteret straffelov. Speciel del*, 2017, side 157. Se f.eks. ombudsmandsudtalelsen FOB 2010 20-9.

¹²¹ Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 124 af 9. december 2005 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del).

¹²² Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 124 af 9. december 2005 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del) med henvisning til betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, side 162, samt Revsbech, *Lærebog i Miljøret*, 3. udgave, 2002, side 437.

¹²³ Revsbech, *Lærebog i miljøret*, 4. udgave, 2008, side 486.

¹²⁴ Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, side 162.

¹²⁵ Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 124 af 9. december 2005 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del).

7.9.6.3 *Hvornår kan og skal en forvaltningsmyndighed trække en politianmeldelse tilbage?*

Spørgsmålet om offentlige myndigheders pligt til at trække en politianmeldelse tilbage ses ikke nærmere behandlet i den juridiske litteratur eller i praksis. Som anført ovenfor, afsnit 7.9.6.1, er der mest, der taler for, at en beslutning om politianmeldelse ikke udgør en afgørelse i forvaltningslovens forstand, idet en politianmeldelse ikke i sig selv indebærer retsvirkninger.

Det følger endvidere af politilovens § 2, at politiet bl.a. har til opgave at forebygge strafbare forhold og bringe strafbar virksomhed til ophør samt efterforske og forfølge strafbare forhold. Efter retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået. Det er herefter politiet, der har kompetencen til at vurdere, om en sag skal efterforskes.¹²⁶

Tilbagekaldelse angår oftest egentlige afgørelser, men kan også angå processuelle beslutninger.¹²⁷ Selvom en tilbagekaldelse af en politianmeldelse således i sig selv ikke har retsvirkninger, er det et så væsentligt sagsskridt, at der kan søges inspiration i de forhold, som kan tilsiige, at en forvaltningsmyndighed genoptager og tilbagekalder en afgørelse. Se nærmere herom nedenfor afsnit 7.10 og 7.11.

En myndighed kan formentlig som alternativ til at tilbagekalde en politianmeldelse vælge at videregive de nye faktiske eller retlige omstændigheder til politiet, sådan at oplysningerne herom kan indgå i politiets efterforskning af sagen.

7.9.7 **Betjening af Rigsrevisionen**

7.9.7.1 *Rigsrevisorloven*

Rigsrevisors og Rigsrevisionens funktion er beskrevet i Rigsrevisorloven. Efter lovens § 2, stk. 1, omfatter revisionen blandt andet statens regnskaber, jf. nr. 1.

Lovens § 3 fastlægger, hvilke forhold revisionen skal påse:

”§ 3. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.”

¹²⁶ Forudsat, at lovovertrædelsen er undergivet offentlig påtale. Det samme gælder betinget offentlig påtale, efter påtalebegæringen er fremsat, jf. § 720, stk. 1, og § 725.

¹²⁷ Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, 3. udgave, 2013, side 445.

Det følger af rigsrevisorlovens § 12, stk. 1, at

”Rigsrevisor kan af enhver offentlig myndighed forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv. Rigsrevisor kan fastsætte en frist herfor.”

Pligten efter § 12, stk. 1, påhviler ikke den enkelte medarbejder, men den offentlige institutions ledelse.¹²⁸

Omfattet af bestemmelsen er ikke alene oplysninger indeholdt i regnskaber, men alle oplysninger og aktstykker, der er af væsentlig betydning for en sags afgørelse.¹²⁹

Rigsrevisionens adgang til oplysninger er ikke begrænset af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven.¹³⁰

7.9.8 God forvaltningsskik

Det følger af ombudsmandslovens § 21, 1. pkt., at ombudsmanden skal bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver.

Det sidste led i sætningen er synonymt med god forvaltningsskik. Ombudsmanden er herefter forpligtet til at påse, om forvaltningen har handlet i overensstemmelse med god forvaltningsskik.¹³¹

God forvaltningsskik kan betegnes som et værdibaseret normsæt udviklet igennem navnlig ombudsmandens praksis.¹³² Normerne er i vidt omfang udtryk for, hvorledes forvaltningens adfærd bør være; hvad der er god opførsel.¹³³ Der er ikke tale om egentligt bindende retsregler,¹³⁴ og god forvaltningsskik efterprøves ikke af domstolene.¹³⁵ Ombudsmandens udtalelser om god forvaltningsskik følges dog almindeligvis.¹³⁶

¹²⁸ Christensen, *Statens revision – regler og procedurer*, 1998, side 177.

¹²⁹ Christensen, *Statens revision – regler og procedurer*, 1998, side 177.

¹³⁰ Christensen, *Statens revision – regler og procedurer*, 1998, side 177.

¹³¹ Lovforslag nr. 57 af 2. november 1995 til lov om Folketingets Ombudsmand, bemærkninger til § 21.

¹³² Gammeltoft-Hansen, *God forvaltningsskik – om god opførsel i forvaltningen*, trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, side 9-13. God forvaltningsskik er udførligt beskrevet i Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 617-647.

¹³³ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 40f.

¹³⁴ Gammeltoft-Hansen, *God forvaltningsskik – om god opførsel i forvaltningen*, trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, side 9-13. Se dog modsat Peter Blume i Ugeskrift for Retsvæsen 2007B, side 111 ff. og delvis Søren H. Mørup, *God forvaltningsskik og gældende ret*, i Jens-Christian Bülow m.fl. (red.), *Forvaltningsloven 25 år*, 2012, side 205 ff.

¹³⁵ Muligvis modsat Højesterets dom trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, side 3302 ff.

¹³⁶ Se bl.a. Blume i Ugeskrift for Retsvæsen 2007B, side 111 ff.

Normerne for god forvaltningsskik kan knytte sig til eksisterende forvaltningsretlige regler, for eksempel ved at supplere eller udvide anvendelsesområdet for reglerne om klagevejledning eller partshøring i forvaltningslovens § 25 henholdsvis § 19.

God forvaltningsskik stiller også krav til forvaltningen, som ikke har nogen sammenhæng til eksisterende retsregler, for eksempel ved at stille krav om, at forvaltningen agerer høfligt, venligt, hensynsfuldt mv. i sin kontakt med borgeren,¹³⁷ eller ved at stille krav til myndighedernes sagsbehandlingstid, herunder om myndighedens underretning til parten i en sag om den forventede sagsbehandlingstid.¹³⁸

7.10 Genoptagelse

Genoptagelse er et udtryk for, at en allerede afgjort sag tages op til fornyet behandling. Det er derimod ikke ensbetydende med, at afgørelsen nødvendigvis tilbagekaldes, ændres eller annulleres. Genoptagelsessagens endelige udfald afhænger således af de materielle tilbagekaldelsesregler eller ugyldighedsreglerne.¹³⁹

7.10.1 *Hvornår kan og skal en forvaltningsmyndighed genoptage sager?*

En myndighed er principielt til enhver tid berettiget til at genoptage en sag, som den allerede har afgjort.¹⁴⁰ Efter omstændighederne kan en myndighed være forpligtet til at genoptage en allerede afgjort sag.¹⁴¹

Der må sondres mellem genoptagelse på borgerens initiativ (remonstration) og genoptagelse på myndighedens eget initiativ (*ex officio*). I praksis vil sidstnævnte navnlig aktualiseres i tilfælde, hvor den offentlige myndighed bliver opmærksom på, at typisk et større antal afgørelser er behæftet med formelle eller retlige mangler.

Reglerne om *ex officio*-genoptagelse beror på almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og må ses i lyset af en række fundamentale hensyn knyttet til den offentlige forvaltning. På den ene side er der hensynet til lovmæssig forvaltning og lighedsgrundsætningen, og på den anden side er der administrative hensyn og hensynet til en økonomisk forsvarlig forvaltning.

Når borgeren har *retskrav* på genoptagelse, har forvaltningen en korresponderende *pligt* til at genoptage borgerens sag. Borgeren har retskrav på genoptagelse i følgende tilfælde:¹⁴²

¹³⁷ Betænkning nr. 1272 af 1994 over forslag til lov om Folketingets Ombudsmand, side 61.

¹³⁸ Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 205.

¹³⁹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 126.

¹⁴⁰ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 126.

¹⁴¹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 126.

¹⁴² Ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, side 436 ff.

- 1) Nye faktiske omstændigheder af væsentlig betydning.
- 2) Nye retlige omstændigheder, herunder underkendelse af praksis.
- 3) Ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl.

Mindst ét af forholdene skal gøre sig gældende, førend en borger kan forlange genoptagelse, og derudover gælder overordnet et relevanskriterium, dvs. *om sagen må antages at få et andet (for borgeren gunstigt) udfald ved genoptagelsen*.¹⁴³ Der skal således foretages en form for kausalitetsvurdering, hvor det vurderes, om der er en sammenhæng mellem fejlen eller den relevante nova (de nye oplysninger) og afgørelsens resultat. Hvis dette ikke er tilfældet, har borgeren ikke retskrav på genoptagelse.

Relevansvurderingen vil i sagens natur være behæftet med en vis usikkerhed. I ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, side 174 ff., stilles der krav om *"en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald"*, mens det i Vestre Landsrets dom af 27. februar 1998, trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 759 ff., anføres, at retskrav på genoptagelse forudsætter *"væsentlige, nye oplysninger [...] som må antages at ville have medført en væsentlig ændret vurdering"*.

7.10.2 Betydningen af nye faktiske omstændigheder

Afgørelsen af, om der er grundlag for at genoptage behandlingen af en sag, hviler normalt på en vurdering af, om der i forhold til den oprindelige behandling af sagen må antages at være fremkommet nye oplysninger, som myndigheden ikke var bekendt med på tidspunktet for den oprindelige afgørelse, og som i givet fald må antages at ville have medført en væsentligt ændret vurdering af sagen.¹⁴⁴

I en sådan situation vil myndigheden normalt være forpligtet til at genoptage sagen med henblik på at verificere de nye oplysninger og tage stilling til, om den oprindelige afgørelse skal ændres eller tilbagekaldes.¹⁴⁵

Efter omstændighederne kan der i vurderingen lægges vægt på, om de senere fremkomne oplysninger er et i forhold til parten undskyldeligt forhold.¹⁴⁶

Nye oplysninger omfatter enhver faktuel oplysning, som kan have haft indflydelse på afgørelsens indhold. Der stilles – også i medfør af officialprincippet – krav om, at myndighederne foretager en reel prøvelse af, om senere fremkomne oplysninger kan føre til, at sagen får et andet udfald.¹⁴⁷

¹⁴³ Bl.a. ombudsmandens udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, side 357 ff., 1999, side 350 ff., 1996, side 193 ff. og 1990, side 266 ff.

¹⁴⁴ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 126.

¹⁴⁵ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 7. udgave, 2014, side 126.

¹⁴⁶ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 921.

¹⁴⁷ Bl.a. ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, side 140 ff. Se også ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, side 350 ff.

7.10.3 *Betydningen af nye retlige omstændigheder*

Borgeren kan tillige have krav på genoptagelse, hvis der fremkommer væsentlige nye retlige forhold, dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der lå til grund for den oprindelige afgørelse.¹⁴⁸

Det kan komme på tale, når der sker en lovændring med tilbagevirkende kraft, men vil også kunne gælde en situation, hvor en dom eller en ombudsmandsudtalelse underkender myndighedens fortolkning eller praksis i tilknytning til en tilsvarende sag.¹⁴⁹

Genoptagelse kan også komme på tale, når en højere administrativ myndighed eller domstolene har truffet afgørelse i relation til parten i en sag om et spørgsmål af betydning for partens sag, der begæres genoptaget.¹⁵⁰ I ombudsmandsudtalelsen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2016, nr. 33, anføres det i forlængelse heraf, ”*hvis en myndigheds rets-anvendelse eller praksis er blevet underkendt i en konkret sag, er myndigheden normalt forpligtet til at genoptage ikke blot afgørelsen i den konkrete sag, men også allerede afgjorte tilsvarende sager af egen drift, og eventuelt træffe en ny afgørelse i sagerne [...] Baggrunden er dels, at det er mest nærliggende, når der er tale om en retlig mangel, at det offentlige bærer ansvaret, og dels at det ud fra et lighedssynspunkt vil være den rimeligste løsning over for borgerne*”.

7.11 **Tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelser**

Ved tilbagekaldelse af en afgørelse forstås, at en myndighed ophæver sin egen gyldige afgørelse.¹⁵¹ Ved ændring forstås, at afgørelsen fortsat består, men med visse tilføjelser eller tilretninger af dele af afgørelsen.¹⁵²

I begge tilfælde er der tale om udstedelse af en ny forvaltningsafgørelse, hvilket indebærer, at de almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler mv. finder anvendelse.¹⁵³

En grundlæggende forudsætning for tilbagekaldelse og ændring er, at der overhovedet er adgang til at genoptage sagen.¹⁵⁴

7.11.1 *Hjemmel for at tilbagekalde/ændre afgørelser*

En række love indeholder bestemmelser om tilbagekaldelse.¹⁵⁵ For eksempel følger det af fiskerilovens § 37, stk. 2, at tilladelse til at udøve erhvervsmæssigt fiskeri kan tilbagekaldes,

¹⁴⁸ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 923.

¹⁴⁹ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 923.

¹⁵⁰ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 925.

¹⁵¹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 517. Er afgørelsen derimod ugyldig, skal vurderingen af, om afgørelsen skal omgøres, foretages med afsæt i ugyldighedslæren frem for tilbagekaldelseslæren.

¹⁵² Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 519.

¹⁵³ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 519.

¹⁵⁴ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 519.

¹⁵⁵ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 520 f.

.....
hvis indehaveren har gjort sig skyldig i grov eller gentagne overtrædelser af de i tilladelsen fastsatte vilkår.

Der kan dog efter omstændighederne også ske tilbagekaldelse på ulovbestemt grundlag.¹⁵⁶ Tilbagekaldelsesreglerne herom finder både anvendelse på de uregulerede tilfælde, men kan også bruges som udfyldning af lovens tilbagekaldelsesregler, når disse ikke er helt præcise eller udtømmende.¹⁵⁷

I vurderingen af, om en forvaltningsakt kan tilbagekaldes eller ændres, indgår hensyn til, om forvaltningsakten er begunstigende eller bebyrdende, eller om den er til gunst eller ugunst for adressaten. Det er lettere at ophæve en forvaltningsakt, som er bebyrdende, og der er lettere adgang til at ændre en forvaltningsakt til gunst for adressaten.¹⁵⁸ Omvendt medfører dette ikke, at der ikke er adgang til at ophæve en begunstigende forvaltningsakt eller at ændre en forvaltningsakt til ugunst for adressaten. Men der er tale om momenter, som indgår i den samlede konkrete vurdering. Det er herefter den klare hovedregel, at en begunstigende afgørelse ikke uden videre kan tilbagekaldes.¹⁵⁹

Sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 98 ff., vedrørte tilbagekaldelse af en afgørelse om forlængelse af sygedagpenge. Ombudsmanden udtalte generelt, at adgangen til at tilbagekalde en forvaltningsakt til ugunst for borgeren er videre i såkaldt løbende retsforhold end normalt, for så vidt tilbagekaldelsen kun har virkning for fremtiden. Det måtte dog i almindelighed kræves, at tilbagekaldelsen skete med et rimeligt varsel.

Der kræver naturligvis en saglig grund for en myndighed at tilbagekalde en afgørelse. De interesser, som er relevante i forbindelse med en stillingtagen til, om tilbagekaldelse kan ske, inddeles traditionelt i tre hovedkategorier efter deres vægt.¹⁶⁰

Første hovedkategori er de særligt tungtvejende hensyn ("stærke grunde"). Disse er navnlig afgørende hensyn til menneskers lov, sundhed og velfærd, statens sikkerhed og opretholdelse af ro og orden. Den anden hovedkategori er saglige interesser, som dog normalt ikke er tilstrækkeligt tungtvejende til at kunne bære en tilbagekaldelse til ugunst for adressaten ("svage grunde"). Det omfatter f.eks. hensynet til det offentlige økonomi. Endelig er der en mellemkategori af interesser, som i udgangspunktet hverken er stærke eller svage tilbagekaldelsesgrunde. Det omfatter f.eks. landets udenrigspolitiske interesser og sociale beskyttelseshensyn. Til mellemkategorien hører også ofte interesser, som efter den enkelte lov og dennes forarbejder har særligt vægt. Det omfatter f.eks. de interesser, som er nævnt i en lovs formålsbestemmelse.

.....
¹⁵⁶ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 520 f.

¹⁵⁷ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 942.

¹⁵⁸ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 949.

¹⁵⁹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 521.

¹⁶⁰ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 526 ff.

7.11.2 *Betydningen af berettigede forventninger*

Myndighedens adgang til at foretage tilbagekaldelse begrænses af retsgrundsætningen om beskyttelse af berettigede forventninger (det såkaldte forventningsprincip). Ifølge denne retsgrundsætning skal der foretages en vurdering af, om adressaten har en berettiget forventning, som vejer tungere end det offentliges interesser i at omgøre den udstedte forvaltningsakt.¹⁶¹

Beskyttelsen af berettigede forventninger er begrundet i et indrettelseshensyn. Adressaten bør kunne indrette sig i tillid til de afgørelser, som myndigheden træffer. Dette gør sig især gældende, hvis der er forløbet længere tid, siden afgørelsen blev truffet, ligesom det har betydning, om den pågældende har været i god eller ond tro.¹⁶² Der forekommer en del situationer, hvor borgeren ikke kan have berettigede forventninger om, at en afgørelse står ved magt, hvis forholdene ændrer sig; ligesom borgeren kan have overtrådt vilkårene for en tilladelse under sådanne omstændigheder, at vedkommende ikke længere kan have en berettiget forventning om at kunne beholde tilladelsen.¹⁶³

7.12 Ansættelsesret

7.12.1 *Tjenestemandsløven*

7.12.1.1 *Tjenesteforseelesbegrebet (gælder også overenskomstansatte)*

En tjenesteforseeelse foreligger i henhold til tjenestemandsløvens § 10, hvis tjenestemanden ikke samvittighedsfuldt overholder de regler, som gælder for tjenesten, eller hvis han ikke såvel i som uden for tjenesten viser sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

Bestemmelsens andet led udtrykker det såkaldte decorumkrav. Hvad der herved kræves, beror på en vurdering af den enkelte sags konkrete omstændigheder under inddragelse af de til enhver tid gældende adfærdsmønstre, karakteren og niveauet af vedkommendes stilling, sammenholdt med grovheden af det passerede.

Overordnet kan der opstilles tre betingelser, der skal være opfyldt, før der foreligger en tjenstlig forseeelse, der kan danne grundlag for disciplinærfølgning efter tjenestemandsløven:

1. der skal foreligge en objektiv tilsidesættelse af de normer (pligter), der følger af stillingens beskaffenhed, jf. nærmere afsnit 7.12.1.2,
2. tilsidesættelsen skal subjektivt kunne tilregnes vedkommende embedsmand som forsætlig eller uagtsomt, jf. nærmere afsnit 7.12.1.3, og
3. tilsidesættelsen må være af en vis grovhed, jf. nærmere afsnit 7.12.1.4.

Det er almindelig antaget i teori og praksis, at tjenestemandsløvens § 10 finder analog anvendelse i forhold til overenskomstansatte embedsmænd.

¹⁶¹ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 525 f.

¹⁶² Højesterets dom trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1887, side 640 ff.

¹⁶³ Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6. udgave, 2016, side 526.

7.12.1.2 *Objektiv tilsidesættelse af normer (pligter)*

En embedsmand skal overholde lovgivningen og de administrativt fastsatte retningslinjer, som gælder for stillingen. En objektiv tilsidesættelse af normer foreligger derfor, når en embedsmand har undladt at følge gældende retsregler, uanset om disse måtte angå forvaltningsretlige regler om sagsbehandling, hjemmelskrav, processuelle- eller indholdsmæssige grundsætninger eller andet.

Handlinger eller undladelser, der primært hviler på skønsmæssige vurderinger, herunder afvejninger og hensigtsmæssighedsbetragtninger, anses ikke i almindelighed for at kunne betragtes som tjenesteforseelser, uanset om det efterfølgende måtte konstateres, at der har været udøvet et fejlskøn. Hvis fejlskønnet imidlertid skyldes, at sagen ikke har været oplyst tilstrækkeligt, vil der dog kunne foreligge et brud på den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om, at en myndighed er forpligtet til egenhændigt at oplyse sagen (officialmaksimen). Man betegner det normalt på den måde, at der skal være tale om ”kvalificeret udygtighed”.¹⁶⁴

7.12.1.3 *Forsæt eller uagtsomhed (tilregnelser)*

For at udgøre en tjenesteforseelse skal den manglende eller mangelfulde udførelse af opgaven endvidere kunne tilregnes embedsmanden som forsætlig eller uagtsom. En hændelig tilsidesættelse af retsregler i forbindelse med tjenesten er således ikke tilstrækkelig til at udgøre en tjenesteforseelse.¹⁶⁵

At en embedsmand på grund af manglende kompetencer udfører sit arbejde utilstrækkeligt, medfører således ikke i sig selv, at der kan ifaldes et disciplinært ansvar. Det vil derimod eventuelt kunne danne grundlag for en saglig afskedigelse af embedsmanden, hvis vedkommende ikke er i stand til kvalitetsmæssigt at leve op til de forventninger, som myndigheden som arbejdsgiver med rette må kunne stille til sin medarbejder. Man taler her om en ”diskretionær afskedigelse” i modsætning til afskedigelse, der foretages som tjenstlig sanktion.

Hvorvidt der foreligger uagtsomhed, afgøres i praksis efter en individuel bedømmelse af, om embedsmanden med den viden og de kvalifikationer, han besad, burde have handlet anderledes.

Det er fast antaget i strafferetten, at *forsøg* i princippet er ligeså strafbart som den fuldbyrdede handling. Dette udgangspunkt synes også anvendeligt i forhold til vurderingen af tjenesteforseelser, der på flere måder har fælles karakteristika med straffelovsovertrædelser. Det fore-

¹⁶⁴ Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 2002, s. 261. Se også Beretning om undersøgelse af visse forhold vedrørende Post- og telegrafvæsenet, 1985, side 958.

¹⁶⁵ Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 2002, side 262.

kommer således også her rimeligt, at bedømmelsen af, om den konkrete handling kan betegnes som en tjenesteforseelse, er uafhængig af efterfølgende – måske ovenikøbet tilfældigt – indtrådte omstændigheder, der har medført, at forholdet aldrig blev realiseret.

I strafferetten vil det forhold, at gerningen ikke blev realiseret typisk påvirke strafudmålingen i nedadgående retning, hvilket også synes at må være tilfældet i relation til bedømmelsen af sanktionen for en tjenesteforseelse.

7.12.1.4 Handlingens eller undladelsens grovhed

Der stilles i praksis krav om, at pligtforsømmelsen ligeledes må være af en vis grovhed, før der kan antages at foreligge en tjenstlig forseelse, som kan danne grundlag for en disciplinær forfølgning efter tjenstemandsloven.

Kriteriet om grovhed lader sig ikke i praksis indfange i en eller få sætninger, men beror på en sammensmeltning af hensyn til proportionalitet mellem den foretagne eller undladte handling og den mulige sanktion.

Vurderingen af, om en pligtforsømmelse har en tilstrækkelig grovhed, beror på et helhedsorienteret skøn, der omfatter både den subjektive og den objektive side af pligtforsømmelsen, ligesom der ved vurderingen inddrages momenter, som f.eks. de organisatoriske betingelser tjenstemanden virkede under, samt karakteren af de underliggende hensyn, der fik tjenstemanden til at foretage en ansvarspådragende handling eller undladelse.

Til illustration af helhedsvurderingen kan eksempelvis henvises til den tjenstlige undersøgelse i anledning af Spar Nord-sagen, hvor undersøgelseslederen (landsdommer Preben Kistrup) skulle tage stilling til, om en kontorchef i Told- og Skattestyrelsen havde begået tjenesteforseelser ved i to tilfælde at have meddelt et pengeinstitut tilsagn om den skattemæssige behandling af hensættelser. Undersøgelseslederen fandt, at de to tilsagn savnede lovhjemmel, men at der ikke var grundlag for at antage, at kontorchefen havde vidst, at dette var tilfældet, idet kontorchefen havde befundet sig i en retsvildfarelse.

Om det helhedsorienterede skøn i den pågældende undersøgelse anføres i teorien følgende:¹⁶⁶

”Hvorvidt kontorchefen kunne drages disciplinært til ansvar for sin embedsførelse, fandt undersøgelseslederen måtte bero på et samlet skøn, hvori blandt andet måtte indgå hensyntagen til en række omstændigheder, som i abstrakt form blev opregnet således:

”- Foreligger der en bevidst tilsidesættelse af lovgivningen?

¹⁶⁶ Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle*, 2002, s. 268 f.

- *Er afgørelsen truffet på et område med betydelig retlig usikkerhed?*
- *Under hvilke betingelser er afgørelsen truffet?*
- *Hvilke (saglige eller usaglige) hensyn motiverede afgørelsen? - Var der tale om manglende dygtighed hos den pågældende? (...)*

"I relation til den konkrete sag lagde undersøgelseslederen herefter vægt på, at kontorchefen ikke var jurist (men cand.merc.), at kontorchefen ved tidligere sager - som han havde behandlet sammen med en skatteretskyndig, nu fratrådt kollega - blot havde varetaget en mere teknisk-økonomisk betonet opgave, at kontorchefen var bekendt med, at der var et almindeligt politisk ønske om, at der skulle findes en løsning på de opståede bankkriser, samt at kontorchefen fik forelagt sagerne under tidsmæssigt pressede omstændigheder. På grund af sin retsvildfarelse var kontorchefen efter forhørslederens opfattelse næppe selv klar over, at hans orientering af ledelsen om de truffede afgørelser var mangelfuld, og han var af samme grund ikke opmærksom på, at han burde have indhentet yderligere skatteretlig ekspertise.

Undersøgelseslederen fandt på denne baggrund, at kontorchefens sagsbehandling i de to sager havde været kritisabel, men at der - under de anførte omstændigheder - ikke var tale om tjenesteforseelser, der burde give anledning til tjenstlige sanktioner mod ham."

7.12.2 Midlertidige foranstaltninger

Som nævnt ovenfor har en myndighed i henhold til tjenestemandslovens § 19 mulighed for som midlertidig foranstaltning i forbindelse med gennemførelsen af disciplinærsager at suspendere den pågældende tjenestemand eller midlertidigt overføre vedkommende til andet arbejde. Bestemmelsen lyder:

"En tjenestemand kan suspenderes eller midlertidigt overføres til andet arbejde, når han har pådraget sig grundet mistanke om et forhold, der betager ham den tillid, som bestridelsen af stillingen kræver, eller som i øvrigt gør det betænkeligt, at han vedblivende udfører sit hidtidige arbejde."

Suspension medfører, at den suspenderede tjenestemand kun får 2/3 løn i suspensionsperioden fra og med den 1. i måneden efter suspensionen, jf. § 2 i Finansministeriets cirkulære nr. 9852 af 5. december 2008 om suspension mv. og ulovlig udeblivelse (herefter cirk. om suspension). Såfremt de disciplinære skridt viser sig ubegrundede, skal der ske efterbetaling af den tilbageholdte løn i overensstemmelse med bestemmelserne herom i § 4 i cirk. om suspension. En afskedigelse af disciplinære årsager vil for en tjenestemand medføre, at pensionen opsættes.

For overenskomstansatte findes ikke et tilsvarende institut, men arbejdsgiveren vil her kunne bestemme, at den ansatte får tjenestefrihed uden løn. Lønnen kan her ikke nedsættes til 2/3. En sådan beslutning om tjenestefritagelse er som udgangspunkt ikke omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. En sådan beslutning kan imidlertid være så indgribende, at det vil være bedst stemmende med god forvaltningsskik at foretage forudgående partshøring.¹⁶⁷

Det ligger til gengæld fast, at en beslutning om suspension af en tjenestemand er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.¹⁶⁸

Det er i et enkelt værk antaget, at suspension på baggrund af de i § 19 opstillede betingelser og almindelige proportionalitetsbetragtninger forudsætter mistanke om en tjenstlig forseelse, der i det konkrete tilfælde vil kunne medføre afsked.¹⁶⁹

Ved vurderingen af, om en tjenestemand skal suspenderes, ses der også i praksis eksempler på, at arbejdsgiveren bl.a. har lagt vægt på, om vedkommende er fortsat i sin stilling i længere tid efter, at tjenesteforseelsen er begået.

Som eksempel fra praksis, der belyser de nævnte aspekter, vil jeg fremdrage den proces, der fandt sted i Tamil-sagen. I denne sag blev departementschefen for Justitsministeriet suspenderet, da statsadvokaten den 23. januar 1991 rejste sigtelse mod ham for overtrædelse af straffeloven. Statsadvokaten opgav imidlertid sigtelsen den 25. marts 1991, og suspension blev straks ophævet samme dag. Da undersøgelsesretten endnu ikke på dette tidspunkt havde afsluttet sit arbejde, erklærede departementschefen sig dog indforstået med ikke at vende tilbage til stillingen som departementschef. Han gjorde derfor i stedet tjeneste som kommitteret hos Rigspolitechefen efter suspensionens ophævelse.

Regeringen besluttede den 25. februar 1993, at der skulle rejses disciplinærsag mod departementschefen, en afdelingschef i Justitsministeriet, direktøren for Direktoratet for Udlændinge, samt en kontorchef (tjenestemandssagen mod kontorchefen bortfaldt dog senere). Regeringen besluttede ikke at suspendere de pågældende embedsmænd. Som begrundelse herfor anførte den daværende Justitsminister, at embedsmændene var fortsat i deres stillinger i flere år efter, at de nu undersøgte forhold var begået.

Retsstillingen er herefter, at der er givet arbejdsgiveren en vid skønsmargin i forhold til, hvornår suspension er nødvendig. Der er dog i praksis udvist stor tilbageholdenhed med at anvende suspension, i hvert fald hvor der er forløbet flere år efter, at forseelsen blev begået. Proportionalitetshensyn tilsiger, at det overvejes, om man ved en omlægning af tjenstemandens opgaver kan frigøre ham fra opgaver, der kan være problematiske sammenholdt med

¹⁶⁷ Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 222.

¹⁶⁸ Hasselbalch, *Den danske arbejdsret*, 2009, side 591 f., og Emborg og Schaumburg-Müller, *Offentlig arbejdsret*, 2. udgave, 2010, side 353.

¹⁶⁹ Emborg og Schaumburg-Müller, *Offentlig arbejdsret*, 2. udgave, 2010, side 353.

den mulige tjenesteforseelse. Kan omlægning af opgaverne ikke finde sted, må omplacering overvejes, jf. § 19.

Endvidere må tjenestemandslovens ordning, hvorefter meget alvorlige disciplinære sanktioner kun kan besluttes efter gennemførelse af et tjenstligt forhør, der skal fungere som en retssikkerhedsgaranti, tale for, at suspension i den (ret langvarige) forhørsperiode ikke sker, hvis det reelt vil medføre, at tjenestemanden er afskåret fra at vende tilbage til sin stilling, selv hvis han måtte blive ”frikendt”. Jo mere højtstående en tjenestemand er, og jo kortere han har til sin pensionsalder, desto mere irreversibel vil en suspension i realiteten være.

7.12.3 Tjenstligt forhør

Som disciplinær straf for en begået tjenesteforseelse kan i medfør af tjenestemandslovens § 24 anvendes,

1. advarsel eller irrettesættelse,
2. bøde på op til ½ månedsløn,
3. overførelse til andet arbejde eller arbejdssted eller anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet,
4. degradation, herunder helt eller delvis bortfald af anciennitetsbestemte løndelev, eller
5. afsked.

Det er – når der ikke foreligger tilståelse eller dom – en betingelse for anvendelse af lovens alvorligste sanktioner, at der er afholdt tjenstligt forhør i overensstemmelse med lovens §§ 20-22. Derimod er myndigheden ikke forpligtet til at indlede et tjenstligt forhør, hvis vurderingen er, at forseelsen alene skal medføre advarsel, irrettesættelse eller bøde på 1/25 eller mindre af månedslønnen.

Myndigheden kan dog vælge at iværksætte tjenstligt forhør, uanset hvilken sanktion der påtænkes anvendt.¹⁷⁰

Det tjenstlige forhør tjener dels til at bistå myndigheden med en uafhængig oplysning af (og i visse tilfælde indstilling i) sagen, dels at sikre tjenestemanden mod vilkårlig sanktion.¹⁷¹

At det tjenstlige forhør tjener til beskyttelse af tjenestemanden afspejles ligeledes i § 22, stk. 4, hvorefter en tjenestemand, der er tildelt en disciplinær straf uden forudgående tjenstligt forhør, selv kan begære en tjenstlig undersøgelse iværksat.

Når myndigheden skal træffe beslutning om at indlede en disciplinær undersøgelse af en indberettet tjenesteforseelse, må det holdes for øje, at en disciplinær undersøgelse er en ikke-

¹⁷⁰ 1. betænkning nr. 197/1958 afgivet af Lønningskommissionen af 1954, side 26, og Lene Damkjær Christensen og Niels Banke, Juristen 2010, side 138.

¹⁷¹ Lene Damkjær Christensen og Niels Banke, Juristen 2010, side 136.

ubetydelig belastning for tjenestemanden, der ofte – uanset om undersøgelsen medfører sanktioner – har store personlige konsekvenser for den pågældende tjenestemand.

Almindelige proportionalitetsbetragtninger tilsiger derfor, at indledning af disciplinærfølgning efter tjenestemandsløven, herunder eventuel iværksættelse af tjenstligt forhør, forudsætter, at der foreligger konkrete omstændigheder, der giver myndigheden grund til at antage, at pågældende tjenestemand har begået en tjenesteforseelse.

Der er i øvrigt næppe noget til hinder for, at en myndighed anvender en undersøgelsesform svarende til tjenstligt forhør uden for det område, hvor der efter tjenestemandsløvens § 24, 3. pkt., er en pligt til denne fremgangsmåde, herunder i forhold til en påtænkt afskedigelse af en overenskomstansat.¹⁷² I så fald vil grundlaget for forhøret være de almindelige forvaltningsretlige principper for sagsoplysning.

Som midlertidig foranstaltning indtil tjenstligt forhør er afholdt og endelig afgørelse om sanktion truffet, kan en tjenestemand i henhold til tjenestemandsløvens § 19, stk. 1, i visse tilfælde suspenderes eller midlertidig overføres til andet arbejde, jf. afsnit 7.12.2 ovenfor. Ligeledes kan arbejdsgiveren bestemme, at en overenskomstansat får tjenestefrihed uden løn.

7.12.4 Forældelse og retsfortabende passivitet

Der er ikke i lovgivningen fastsat en forældelsesfrist for tjenesteforseelser, og en egentlig forældelse heraf findes derfor ikke. En arbejdsgivers ret til at pålægge en ansat sanktioner som følge af den ansattes pligtforsømmelse kan dog fortabes som følge af *passivitet*, hvis arbejdsgiveren ikke reagerer over for den ansatte inden rimelig tid efter, at forseelsen var kendt eller burde være kendt ved nærmere undersøgelse.¹⁷³

En iværksat undersøgelse af forholdene må herefter antages at have opsættende virkning således, at ansættelsesmyndigheden først er forpligtet til at gå videre med den ansættelsesretlige sanktion, når undersøgelsen har tilvejebragt et tilstrækkeligt oplyst grundlag for den eventuelle sanktionering.

Selvom det tjenstlige ansvar som nævnt ovenfor efter tjenestemandsløvens regler er uforældelige, er der i praksis inddraget forældelseslignede betragtninger ved vurderingen af, om der er grundlag for en disciplinær forfølgning. Hvor lang tid, der præcis kan gå, fra en tjenesteforseelse fuldbyrdes, til den ikke længere kan gøres gældende, kan ikke fastlægges med sikkerhed. Det anføres dog i vejledningen ”God adfærd i det offentlige”, at der i lyset af bl.a.

¹⁷² Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, side 232.

¹⁷³ Se f.eks. God adfærd i det offentlige, side 34, hvor der er anført, at en ”ansættelsesmyndighed, der vil gøre ansættelsesretligt ansvar gældende ved at pålægge den ansatte en sanktion, skal reagere hurtigst muligt efter at have fået kendskab til og klarlagt indholdet og omfanget af tjenesteforseelsen...”.

.....

hidtidig praksis skal foreligge særlige grunde til, at der søges gjort ansvar gældende i anledningen af forhold, der ligger mere end ca. 5 år tilbage i tiden.¹⁷⁴

Videre kan det forhold, at en pligtforsømmelse ligger langt tilbage i tid virke som en formildende omstændighed ved sanktionsfastsættelse, jf. eksempelvis Tamil-sagen, hvor det indgik som en ikke-ubetydelig omstændighed af formildende karakter, at de bedømte forseelser lå 7 år tilbage i tid.

Det er klart, at muligheden for sanktioner er bortfaldet, hvis den pågældende tjenestemand ikke længere er tjenestemand, f.eks. på grund af pensionering eller karriereskift. Men sanktionsvalg kan herudover være påvirket af, om en tjenestemand har skiftet ansættelsesområde og f.eks. ikke er blevet forlænget i en åremålsansættelse. Endelig kan en tjenestemand, der på et tidspunkt har begået en i sig selv alvorlig forseelse, have udført sine pligter forbilledligt i de efterfølgende år. Dette vil også kunne begrunde en mildere sanktion.

8. GREENPEACES POLITIANMELDELSE AF 8. SEPTEMBER 2015

8.1 Rammesætning

8.1.1 Anledning til undersøgelsen

Greenpeace politianmeldte den 8. september 2015 ægteparret fisker A og fisker B for overtrædelse af kvotekonzentrationsreglerne ved at udøve ”stråmandsvirksomhed” via deres selskabskonstruktioner og derigennem eje flere kvoteandele end tilladt.¹⁷⁵ Greenpeace byggede sin argumentation på en række beregninger over, hvilke kvoteandele fisker B ejede via sine selskaber, sammenlagt med de kvoteandele, som fisker A ejede gennem sine helt eller delvist ejede selskaber.

Anmeldelsen blev behandlet af Nordjyllands Politi, der sendte sin foreløbige efterforskning og vurdering i høring hos styrelsen den 19. maj 2016. Styrelsen afgav sit høringssvar den 3. november 2016.

Udenrigsministeriet har efterfølgende konstateret uregelmæssigheder, sagsbehandlingsfejl og mangler i forbindelse med den politianmeldelse, som styrelsen indgav den 10. juli 2017 om delvist samme forhold. Det har medført tvivl om styrelsens sagsbehandling i forbindelse med Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015.

Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet Kammeradvokaten om at undersøge styrelsens sagsbehandling i relation til Greenpeaces politianmeldelse, herunder med særligt fokus på styrelsens sagsoplysning og informationsdeling med Nordjyllands Politi.

.....

¹⁷⁴ God adfærd i det offentlige, side 35.

¹⁷⁵ Jf. bilag 14.

8.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Styrelsen har udleveret den journalsag, som ifølge styrelsen dækker styrelsens sagsbehandling i relation til Greenpeaces politianmeldelse (journalnummer 16-7400-000035 ”Kvotekonzentration – overtrædelsessag”). Det bemærkes, at det i en sagsnote vedrørende sagen fremgår, at ”sagens øvrige bilag findes i ringbind”. På forespørgsel har styrelsen oplyst, at ringbindene indeholdt akter modtaget fra Nordjyllands Politi, og at disse ringbind er returneret til Nordjyllands Politi.

Sagen indeholder kun styrelsens hørings svar af 3. november 2016 til Nordjyllands Politi og Nordjyllands Politis skrivelse om standsning af efterforskningen af 17. januar 2017. Sagen indeholder ikke det regneark udarbejdet den 3. november 2015, der ifølge hørings svaret skulle være vedlagt skrivelsen. Sagen indeholder heller ikke eventuel intern korrespondance, interne udkast, vurderinger, overvejelser eller lignende som baggrund for styrelsens sagsbehandlingsskridt i anledning af Nordjyllands Politis henvendelser relateret til Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015.

Styrelsens sagsbehandling er søgt afdækket ved søgninger på tværs af samtlige sagsakter, e-mailarkiver og materiale modtaget fra Nordjyllands Politi vedrørende anmeldelsen.

8.2 Faktum

8.2.1 Hovedpunkterne i Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015

Hovedpunkterne i Greenpeaces politianmeldelse mod ægtefællerne fisker A og fisker B var følgende:

- i) Fisker A og fisker B havde oprettet selskab 1 (ejet af fisker A) for bevidst at tilegne sig flere kvoter end tilladt, og parterne havde med selskaberne selskab 2 (ejet af fisker B) og selskab 1 overtrådt krydsreglen og 10 %-reglen.
- ii) Konstruktionen af selskaberne selskab 3 (ejet af selskab 1 og selskab 4) og selskab 5 (ejet af selskab 4) var ikke ”i tråd med lovens ånd”. Selskab 4 var på daværende tidspunkt ejet af fisker A’s barn, fisker C.

De nævnte to forhold vedrører grundlæggende det samme forhold; nemlig om fisker B stod bag ”stråmandsvirksomhed”, idet fisker B reelt havde en ejers råden over de kvoteandele, som fisker B’s nærtstående var formelle ejere af.

Greenpeace stillede også spørgsmålstegn ved styrelsens registrering af fisker A som erhvervsfisker med A-status. Denne erhvervsfiskerstatus var forudsætningen for, at fisker A var i stand til at købe og eje kvoteandele direkte eller gennem selskaber. Dette forhold behandles i afsnit **Fejl! Henvissningskilde ikke fundet.** og vil ikke blive behandlet yderligere i dette afsnit.

Greenpeace politianmeldte desuden styrelsen for som forvaltningsmyndighed ikke at forvalte efter fiskerilovgivningens hensigt om at forhindre yderligere kvotekonzentration. Den 5. november 2015 valgte Greenpeace at trække anmeldelsen mod styrelsen tilbage på baggrund af dialog med Nordjyllands Politi om, hvordan efterforskning om sager om særlovsovertrædelser normalt behandles.

8.2.1.1 Påståede overtrædelser af krydsreglen og 10 %-reglen

Anmeldelsen vedrørte overtrædelse af krydsreglen og 10 %-reglen. Greenpeaces synspunkt var, at fisker A og fisker B erhvervede selskabet selskab 1 med det formål at forøge fisker B's ejerskab af kvoter i strid med krydsreglen og 10 %-reglen.

Anmeldelsen bygger således på en forudsætning om, at fisker A og fisker B havde lavet en konstruktion, hvor fisker B havde en ejers råden over alle ægteparrets kvoteandele, uanset om det var fisker B eller fisker A, der formelt var ejer af de enkelte kvoteandele ("stråmandsvirksomhed"). Greenpeace var derfor af opfattelsen, at fisker A blot ejede de andele, som fisker A ejede gennem sine helt eller delvist ejede selskaber, som led i "stråmandsvirksomhed".

Greenpeace fremlagde med anmeldelsen en række beregninger, der skulle vise, at selskab 1 i kombination med selskab 2 overskred kvotelofterne for i alt 11 FKA-fiskearter og to IOK-fiskearter.¹⁷⁶

Beregningerne var baseret på den forudsætning, at ved beregningen af fisker B's kvoteandelsejerskab skulle fisker B's kvoteandele sammenlægges med kvoteandele ejet af fisker A.

Selskab 1 blev stiftet af fisker B's forælder, person A, den 26. juni 2013. Selskabet var registreret på fisker A's og fisker B's bopæl. Af CVR fremgår, at fisker A overtog selskab 1 den 24. september 2013, og den 2. januar 2014 indtrådte fisker A som direktør for selskabet.

Af selskab 1's årsrapport for 2013 fremgår, at selskabet den 31. december 2013 ejede immaterielle anlægsaktiver til en værdi af kr. 39.772.435, og at der ikke var personaleomkostninger.

Ifølge selskabets årsrapport for 2014 ejede selskabet den 31. december 2014 immaterielle anlægsaktiver til en værdi af kr. 81.754.688, og der var fortsat ingen personaleomkostninger.

Det er i anmeldelsen anført, at de immaterielle anlægsaktiver var udgjort af kvoteandele.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Bilag 8-20 i bilag 14.

¹⁷⁷ Dette fremgår ikke direkte af årsrapporten for 2014. Af senere årsrapporter fremgår det imidlertid, at posten "immaterielle anlægsaktiver" udgøres af kvoteandele, hvorfor det samme lægges til grund også at måtte gælde for årsrapporten for 2014.

8.2.1.2 Mulig "stråmandsvirksomhed" via selskab 3 og selskab 5

Det andet hovedpunkt i anmeldelsen var, at politiet burde undersøge, om konstruktionen af selskaberne selskab 3 og selskab 5 var "i tråd med lovens ånd". Det må antages, at der med dette menes, at det burde undersøges, om fisker B havde en ejers råden over selskab 3 og selskab 5, herunder ved gennem kontrol og finansiering af disse selskabers opkøb af kvoteandele ("stråmandsvirksomhed").

Greenpeaces argumentation byggede på, at selskab 3 ifølge CVR pr. 1. januar 2015 var ejet 50-66,66 % af selskab 1 (ejet af fisker A) og 33,33-49,99 % af selskab 4. Selskab 4 var ejet af fisker C, som er fisker A's barn og fisker B's stedbarn. Selskab 3 ejede ifølge anmeldelsen kvoteandele for kr. 13.377.751.

Selskab 5 var ejet af selskab 4 og var dermed også ejet af fisker C. Selskab 5 ejede ifølge anmeldelsen kvoteandele for kr. 41.668.436.

Selskaberne selskab 3 og selskab 5 havde adresse på fisker A's og fisker B's bopæl.

8.2.2 Styrelsens sagsbehandling i anledning af anmeldelsen og henvendelser fra Nordjyllands Politi

Den normale procedure ved politiets efterforskning af særlovsovertrædelser er efter det oplyste, at politiets foreløbige vurdering af sagen med tilhørende sagsmateriale fremsendes særmyndigheden (her LFST) til vurdering og udtalelse, idet særmyndigheden antages at kende det specifikke retsområde bedst.

Nordjyllands Politi bad den 19. maj 2016 styrelsen om en sådan udtalelse, ligesom politiet også frem til dette tidspunkt var i kontakt med styrelsen flere gange i løbet af efterforskningen.

Nedenfor gennemgås politiets henvendelser til LFST og den sagsbehandling, der på baggrund heraf foregik i styrelsen.

8.2.2.1 Telefonsamtale mellem medarbejder A og Nordjyllands Politi den 5. november 2015

Kriminalassistent A, Nordjyllands Politi, orienterede den 5. november 2015 medarbejder A om anmeldelsen indgivet af Greenpeace. Af kriminalassistent A's notat af 5. november 2015¹⁷⁸ fremgår det, at:

"[Medarbejder A] kunne præcisere, at man i forvaltningen administrerede efter hensigten med reglerne ud fra den gælden[de] lovgivning. At nogen måske havde fundet "huller" i reglerne kunne ikke afvises."

¹⁷⁸ Jf. bilag 15.

Ved søgning i relevante sagsbehandleres e-mailarkiver er det efterfølgende konstateret, at medarbejder A orienterede medarbejder B, medarbejder C, medarbejder D, medarbejder E, medarbejder F, medarbejder G, medarbejder H og medarbejder I om telefonsamtalen ved e-mail af 5. november 2015.¹⁷⁹ Heraf fremgik bl.a., at medarbejder A havde oplyst kriminalassistent A om, at LFST som særmyndighed gerne ville have sagen til udtalelse, og at styrelsen ikke kunne gå ind i sagen om fisker B og fisker A, medmindre det blev bekræftet, at Greenpeaces anmeldelse mod styrelsen blev trukket tilbage. Medarbejder A havde videre oplyst til politiet, at styrelsen ville undersøge, om hensigten med kvotekonzentrationsreglerne blev opfyldt, herunder ved allerede at have henvendt sig til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i forhold til selskabers eller personers udnyttelse af en dominerende markedsposition og ved at se på reglerne for kvoteleje.

Der er ikke fundet intern korrespondance, notater, sagsakter eller lignende i forbindelse med telefonsamtalen den 5. november 2015 og i perioden umiddelbart herefter. Det kan således ikke dokumenteres, hvilke – om nogen – tiltag LFST iværksatte på baggrund af telefonsamtalen med Nordjyllands Politi.

Hvad angår henvendelsen til konkurrencemyndighederne, som medarbejder A nævnte over for kriminalassistent A, var styrelsen i kontakt med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forud for telefonsamtalen den 5. november 2015. Der er fundet korrespondance i perioden primo november til december 2015¹⁸⁰ mellem medarbejder C og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt forskellig dokumentation fremsendt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vedrørende dennes undersøgelse af, om fisker B, fisker A og fisker C overholdt de konkurrenceretlige regler om forbud mod misbrug af dominerende stilling.¹⁸¹ Dokumentationen omfattede en oversigt over personernes fartøjer, en oversigt over personernes kvoteandele, en oversigt over de forskellige kvotelofter¹⁸² samt transaktionsoversigter for fartøjer ejet af personerne.¹⁸³

LFST sendte ikke dette materiale til Nordjyllands Politi, ligesom det ikke ses, at politiet har udbedt sig det.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen orienterede ved brev af 26. februar 2016 styrelsen om, at de havde valgt at lukke undersøgelsen på baggrund af det forventede ressourceforbrug i forbindelse med undersøgelsen sammenholdt med undersøgelsens forventede resultat. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen havde ikke foretaget en egentlig konkurrenceretlig vurdering af LFST's henvendelse, men de vurderede, at det på det foreliggende grundlag var usikkert,

¹⁷⁹ Bilag 16.

¹⁸⁰ Bilag 17.

¹⁸¹ Jf. konkurrencelovens § 11.

¹⁸² Bilag 18.

¹⁸³ Bilag 19.

.....

hvorvidt familien besad en dominerende stilling, ligesom det var tvivlsomt, hvorvidt den beskrevne adfærd udgjorde et egentligt misbrug af dominerende stilling.

8.2.2.2 Nordjyllands Politis høringsanmodning af 19. maj 2016 til LFST

Den næste kontakt mellem Nordjyllands Politi og LFST var den 19. maj 2016, hvor politiet sendte sin foreløbige gennemgang og vurdering til LFST med anmodning om styrelsens kommentarer hertil.¹⁸⁴

Nordjyllands Politi gennemgik i høringsanmodningen indholdet af politianmeldelsen. Skrivelsen var vedlagt Greenpeaces beregninger og øvrige bilag til anmeldelsen. Politiet havde samtidig selv udtrukket og sammenfattet data fra Skibsregistret og de offentligt tilgængelige oplysninger fra Fartøjsregistret for derved dels at få et overblik over ejerforholdene for de relevante selskaber og for dels at udregne eventuelle kvoteandelsoverskridelser.

Politiet havde bl.a. udarbejdet og vedlagt en oversigt over selskaber ejet af fisker B, fisker A og fisker C (politisagens bilag 11.1.1.2¹⁸⁵ og 11.1.1.3)¹⁸⁶ samt to regneark (politisagens bilag 11.1.1.8 og bilag 11.1.1.9)¹⁸⁷, der viste kvoteandele tilknyttet fartøjer ejet af henholdsvis fisker B og fisker A samt fisker C. De to regneark var baseret på data udtrukket i perioden 2.-7. december 2015.

Politiet bemærkede i relation til opgørelserne, at politiet som bekendt ikke var:

"[...] særmyndighed på området, hvorfor udtræk og opstillinger er udfærdiget ud fra en vurdering af, hvorledes disse bør udfærdiges og eventuelle kvotekonzentrationer bør udregnes, og det er med baggrund i disse, at denne forespørgsel fremsættes.

Jeg tillader mig at gå ud fra, at NaturErhvervstyrelsen har bedre og mere præcise redskaber til brug for udtræk af data, som benyttes i den daglige administration, end det er tilfældet end politiet, hvis tal baserer sig på manuelle udtræk af data fra bl.a. NaturErhvervstyrelsens hjemmeside."

Det er politiets konklusion, at opgørelserne viste én overskridelse af tilladte kvoteandele tilknyttet fartøjer ejet af fisker B og en del overskridelser af tilladte kvoteandele tilknyttet fartøjer helt eller delvist ejet af fisker A.

Politiets foreløbige vurdering på baggrund af efterforskningen og beregningerne var følgende:

.....

¹⁸⁴ Jf. bilag 20.

¹⁸⁵ Bilag 21.

¹⁸⁶ Jf. bilag 22.

¹⁸⁷ Jf. bilag 23.

.....

”Umiddelbart synes der at kunne ses en tendens ved tilknytning af selskaber til fællesadressen, [adresse], hvor der til selskaberne knyttes fartøjer med kvoter, som [fisker B] ikke selv eller måske kun i ringe omfang kunne erhverve sig efter indførelse af den nye bekendtgørelse.

Oprettelse af selskaber er dog helt normalt inden for drift af virksomheder, men det kan umiddelbart virke påfaldende, set i lyset af problematikken omkring et indtrådt kvoteloft for [selskab 2], at specielt [fisker A] som ejer og direktør for [selskab 1] med en kvotekonzentration i 2014 til en værdi af ca. 82 millioner og med indtjening, driver en virksomhed uden lønomkostninger, hvor [fisker A] selv var ansat i virksomheden [selskab 2], hvorfra [fisker A] i 2013, 2014 og 2015 frem til 4. november 2015 har modtaget løn fra ægtefællens virksomhed [selskab 2], men ikke sin egen virksomhed.”

Politiet bad styrelsen vurdere, om det fortsat var styrelsens opfattelse, at særligt fisker A som medarbejder hos selskab 2 kunne godkendes som erhvervsfisker med A-status og deraf mulighed for erhvervelse af fartøjer og kvoter, og om det samme var tilfældet for fisker C. Som nævnt ovenfor behandles dette spørgsmål i relation til fisker A.

Såfremt LFST fandt, at der i forholdene omfattet af politianmeldelsen forelå en lovovertrædelse, anmodede politiet styrelsen om tillige at forholde sig til:

- Om styrelsen var enig i de opstillede virksomhedskonstruktioner, jf. politisagens bilag 11.1.1.2 og 11.1.1.3, og om disse konstruktioner var i overensstemmelse med lovgivningen på området.

Såfremt styrelsen ikke var enig i opstillingerne, blev den anmodet om en revurdering heraf med begrundelse og en vurdering af, om den revurderede virksomhedskonstruktion var i overensstemmelse med lovgivningen på området.

- Om styrelsen var enig i opstillingerne over kvoteandelsejerskab og kvotelofter anført i politisagens bilag 11.1.1.8 omfattende fisker B og politisagens bilag 1.1.1. 9 omfattende fisker A og fisker C i relation til de opstillede data og politiets udregningsmetode for beregning af kvotelofter.

Såfremt styrelsen ikke var enig i opstillingerne, blev den anmodet om en revurdering heraf med korrekte værdier og om at udregne kvoteandelene i forhold til kvotelofter på den måde, som i stedet benyttedes hos styrelsen, samt en vurdering af, hvorvidt de erhvervede kvoter efter styrelsens udregningsmetode var i overensstemmelse med lovgivningen på området.

Der er ikke i de indhentede e-mailarkiver eller i relevante sagsjournaler fra LFST fundet intern korrespondance, notater, sagsakter eller lignende i forbindelse med styrelsens modtagelse af høringskrivelsen og perioden umiddelbart herefter.

8.2.2.3 LFST's høringsvar af 3. november 2016 til Nordjyllands Politi

Styrelsen afgav den 3. november 2016 høringsvar til Nordjyllands Politi.¹⁸⁸ Det fremgår af kriminalassistent A's notat af 10. august 2016¹⁸⁹, at medarbejder A den 10. august 2016 havde orienteret politiet om, at styrelsen forventede at kunne levere sit høringsvar med udgangen af august 2016. Der er ikke i de indhentede e-mailarkiver eller i relevante sagsjournaler fra LFST fundet et telefonnotat af samme dato eller lignende orientering fra medarbejder A.

Høringsvaret var underskrevet af medarbejder C og var opdelt i tre afsnit; *Selskaber, som er berettiget til at drive erhvervmæssigt fiskeri, Kvoteandele og Erhvervsfiskere med A-status.*

I afsnittet om *Selskaber, som er berettiget til at drive erhvervmæssigt fiskeri*, anførtes det, at de i politianmeldelsen nævnte selskaber alle er erhvervsfiskeriselskaber, der lovligt kunne eje fiskefartøjer med tilknyttede kvoteandele. Herudover fremgik følgende:

"Det er anført af anmelder, at [fisker B] har finansieret både [fisker A's] og [fisker C's] kvoteandele. NaturErhvervstyrelsen kan til dette oplyse, at der i fiskerilovgivningen ikke er krav til finansieringen af fartøjer og kvoteandele, og styrelsen er ikke bekendt med, hvorledes disse er finansieret."

Styrelsen forholdt sig ikke i øvrigt til politiets spørgsmål til eventuel "stråmandsvirksomhed" udøvet af fisker B.

I afsnittet om *Kvoteandele* oplyste styrelsen følgende:

"Fiskerilovgivningen omhandler ejerskab af kvoteandele. Der anvendes ikke begrebet råde over. I kvoteforvaltningen, herunder mht. kvotekoncentration er det afgørende derfor, hvor mange kvoteandele de pågældende personer ejer. NaturErhvervstyrelsen foretager således ikke en vurdering af, hvem der råder/disponerer over kvoteandelene."

Styrelsen anførte herefter, at politiets beregninger vedrørende fisker B's og fisker A's kvoteandelsoverskridelser ikke stemte overens med styrelsens opgørelser over disses kvoteandele, og at styrelsen kun havde konstateret to kvoteandelsoverskridelser. Det drejede sig om fisker B's ejerskab af tobis i Nordsøen via fartøj 1, som fisker B havde fået dispensation for, og

¹⁸⁸ Bilag 25.

¹⁸⁹ Bilag 26.

fisker C's ejerskab af torsk i Skagerrak, som var en bagatelagtig overskridelse på tredje decimal, hvorfor styrelsen så bort fra den.

Det fremgår af høringssvaret, at styrelsen vedlagde opgørelser af 3. november 2015 over fisker B's, fisker A's og fisker C's kvoteandele og årsmængder beregnet på baggrund af deres ejerandele af de enkelte fartøjer med kvoteandele.

I relation til styrelsens samlede vurdering af hele sagen fremgik følgende af høringssvaret:

"NaturErhvervstyrelsen har i forbindelse med styrelsens tidligere gennemgang af sagen ikke konstateret overtrædelse af reglerne, og sammenfattende er det fortsat styrelsens vurdering, at der i sagen ikke foreligger en strafbar overtrædelse af reglerne på fiskeriområdet."

Det uddybes ikke nærmere, hvilken *"tidligere gennemgang af sagen"*, der her henvises til. Med henvisning til, at styrelsen i høringssvaret henviste til opgørelser udarbejdet af styrelsen den 3. november 2015, og at medarbejder A den 5. november 2015 orienterede Nordjyllands Politi om styrelsens foreløbige vurdering af sagen, synes det sandsynligt, at der henvises til den gennemgang, som styrelsen må antages at have foretaget i den forbindelse primo november 2015. Det er således et år, inden styrelsen afgav høringssvaret.

Der er fundet e-mailkorrespondance af 2. november 2016, hvor medarbejder C fremsendte sit udkast til høringssvar til medarbejder A, som herefter returnerede udkastet med sine tilføjelser.¹⁹⁰ Det fremgår heraf, at medarbejder A ændrede to ting i dokumentet. Medarbejder A tilføjede en passus om, at:

"Der vedlægges regneark (udarbejdet 3. november 2015), hvoraf fremgår samlede andele og årsmængder for hver af de 3 personer beregnet på baggrund af deres ejerandele af de enkelte fartøjer. Af regnearket fremgår, at to kvoteandele ([fisker B] – tobis Nordsøen og [fisker C] – torsk Skagerrak) overskrider det tilladte. Vedr. [fisker B] og tobis i Nordsøen, er der dispenseret, da der til [fartøj 1] var tilknyttet en større kvoteandel ved reglernes indførelse og ikrafttræden i april 2012. Vedr. [fisker C] og torsk Skagerrak er der tale om en overskridelse på 3. decimal, hvilket NaturErhvervstyrelsen under hensyn til har valgt ikke at gøre noget ved."

Formuleringen er medtaget i det endelige høringssvar, hvor der ved *"under hensyn til"* er indsat *"under hensyn til at der er tale om en bagatelagtig overskridelse"*.

Samtidig slettede medarbejder A en note i dokumentet om, at:

¹⁹⁰ Bilag 27 og bilag 28.

.....
”[Forklar nærmere, hvorfor politiets opstilling ikke stemmer overens med vores – henvis evt. til bilag med de korrekte opgørelser]”

Der er ikke i øvrigt fundet materiale, interne udkast, notater eller dokumentation for de overvejelser og lignende, der må antages at være gået forud for høringsskrivelsen.

De opgørelser af 3. november 2015, der henvises til i høringssvaret af 3. november 2016, er ikke journaliseret på den relevante sagsjournal. Nordjyllands Politi har endvidere oplyst, at de ikke er i besiddelse af opgørelserne.

Ved søgninger i relevante sagsbehandlers e-mailarkiver er identificeret en e-mail af 4. november 2015 fra medarbejder J til medarbejder A og medarbejder C, hvoraf fremgår:

”Så har jeg samlet andele og årsmængder på alle [fam. A’s] fartøjer.

Det fremgår af samlearket opgjort pr. 3. november hvilke andele og årsmængder de er i besiddelse af.

Endvidere har jeg brugt vores FKA-overdragelses skema til at vise hvilke årsmængder FKA-andelene ville have udløst pr. 1. januar. Endvidere viser skemaet den gennemsnitlige landingsværdi opgjort på baggrund 2014 priserne.”¹⁹¹

E-mailen var vedlagt to Excel-ark, hvoraf det ene viste de samlede kvoteandele ejet af henholdsvis fisker B, fisker A og fisker C opgjort pr. 3. november 2015, mens det andet viste de tre personers FKA-kvoteandele pr. 1. januar 2015.

Uddrag af de samme Excel-ark var vedhæftet en e-mail af 9. december 2015 fra medarbejder E til medarbejder A og medarbejder D (medarbejder C og medarbejder J i kopi) med udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål¹⁹² om kvotekoncentrationsoverskridelser for fisker B, fisker A og fisker C. E-mailen indeholdt bl.a. dokumenterne navngivet ”Bilag 3 fisker B”, ”Bilag 4 fisker A” og ”Bilag 5 fisker C”.¹⁹³

Der er tillige i medarbejder C’s e-mailarkiv identificeret en e-mail af 18. oktober 2017 fra medarbejder C til medarbejder K med fremsendelse af kopi af høringssvaret af 3. november 2016. Det fremgik af e-mailen, at:

”Brevet blev drøftet med [medarbejder A], som også har godkendt det.

.....
¹⁹¹ Bilag 29.

¹⁹² Folketingsspørgsmål almindelig del nr. 281, stillet den 7. december 2015 efter ønske fra Søren Egge Rasmussen.

¹⁹³ Bilag 30.

.....

De kvoteopgørelse, der henvises til, er foretaget af [medarbejder A] og muligvis også [medarbejder J]. Jeg kan desværre ikke finde disse opgørelser. Så vidt jeg husker leverede [medarbejder A] dem i papirformat, og de blev så vedlagt brevet.”¹⁹⁴

På trods af denne oplysning må det antages, at de omhandlede opgørelser af 3. november 2015, som politiet modtog, er de oversigter vedrørende fisker B, fisker A og fisker C, som medarbejder J fremsendte den 4. november 2015 til medarbejder A og medarbejder C.

De bagvedliggende beregninger og dokumentation mv. for opgørelserne af 3. november 2015 er ikke journaliseret på sagen eller fundet ved søgninger i e-mailarkiver. Opgørelserne er udarbejdet *forud for* Nordjyllands Politis udarbejdelse af sine beregninger mv., der var baseret på data trukket fra Skibsregistret og Fartøjsregistret i perioden 2.-7. december 2015, og det ses ikke, om styrelsen har forholdt sig konkret til politiets beregninger.

8.2.2.4 Nordjyllands Politi indstillede den 17. januar 2017 efterforskningen

Nordjyllands Politi indstillede efterforskningen den 17. januar 2017, da politiet ikke fandt, at noget tydede på, at fisker A havde erhvervet sin status som erhvervsfisker med A-status på urigtigt grundlag. Derudover vurderede politiet, at der ikke var noget, der tydede på, at fisker A's og fisker B's selskabskonstruktioner var ulovlige, ligesom politiet ikke fandt, at deres ejerskab af kvoteandele kunne sammenlægges i vurderingen af, om de respektive kvotelofter var overskredet. Endelig lagde politiet vægt på, at styrelsen i sit høringssvar havde meddelt politiet, at styrelsen efter en gennemgang af sagen ikke havde fundet, at der var begået strafbare overtrædelser af fiskerilovgivningen.¹⁹⁵

Der er ikke fundet intern korrespondance, notater, sagsakter eller lignende i forbindelse med denne orientering om indstilling af efterforskningen.

8.3 Retsgrundlag

Det relevante retsgrundlag for de anmeldte forhold om fisker A's og fisker B's overtrædelse af kvotekonzentrationsreglerne fremgår af den dagældende reguleringsbekendtgørelse¹⁹⁶ §§ 86, stk. 3 (krydsreglen) og 90, stk. 3 (10 %-reglen).

Af krydsreglen følger, at en persons samlede årsmængder af FKA-kvoter ikke må udgøre mere end 25 % af de maksimale ejerandele (FKA-kvotelofterne), såfremt personen samtidig ejer mere end 2 % af de samlede danske IOK-kvoter.¹⁹⁷ Af bestemmelsens ordlyd fremgår, at reglen omhandler *”ejerne eller medejerne af det modtagende fartøj”*.

.....

¹⁹⁴ Bilag 31.

¹⁹⁵ Bilag 32.

¹⁹⁶ Bekendtgørelse nr. 278 af 24. marts 2015 om regulering af fiskeriet i 2014-2020.

¹⁹⁷ Krydsreglen blev indført den 19. december 2011 ved bekendtgørelse nr. 1222 af 16. december 2011 om regulering af fiskeriet i 2012 og visse vilkår for fiskeriet i følgende år, § 86, stk. 3. I dag følger krydsreglen af reguleringsbekendtgørelsens § 94, stk. 3, og maksimumsatserne fremgår af bilag 14 til bekendtgørelsen.

I medfør af 10 %-reglen må en persons samlede årsmængder af IOK-kvoter maksimalt udgøre 10 % af de samlede danske IOK-kvoter.¹⁹⁸

Overtrædelse af bestemmelserne var bødebelagt.¹⁹⁹

Både i forhold til krydsreglen og 10 %-reglen var det efter den dagældende reguleringsbekendtgørelse uden betydning, hvem der eventuelt måtte have bestemmende indflydelse eller anden form for kontrol over de selskaber, der ejer fartøjerne eller kvoteandelene.

Hverken reguleringsbekendtgørelsen eller den øvrige fiskeriretlige regulering indeholdt desuden regler om, hvordan kvoteandele finansieres. Der fandtes heller ikke værnsregler til sikring af, at den enkelte fisker ikke kunne disponere over flere kvoteandele, end kvotelofterne tillader, så længe der ikke var tale om ejerskab.

Reguleringsbekendtgørelsen blev ændret den 2. marts 2017 således, at der ved opgørelsen af en persons kvoteandele skal medregnes eventuelle kvoteandele, som den pågældende har bestemmende indflydelse over. Der blev samtidig indført regler om, at personer, som ejer maksimalt tilladte kvoteandele, skal indsende en tro og love-erklæring til LFST om, at de ikke har bestemmende indflydelse over ejerandele ud over det tilladte.²⁰⁰

8.4 Vurdering

8.4.1 Overholdelse af relevant lovgivning

Kernen i Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015 var, at fisker B og fisker A tilsammen ejede flere kvoteandele end tilladt.

Styrelsen oplyste, at der i fiskerilovgivningen ikke var krav til finansieringen af fartøjer og kvoteandele, og at styrelsen ikke var bekendt med, hvorledes disse finansieredes. Styrelsen præciserede, at fiskerilovgivningen kun opererede med ejerskab af kvoteandele, og at begrebet ”råde over” ikke anvendtes. I kvoteforvaltningen, herunder i forhold til beregningen af kvotekoncentrationen, var det afgørende derfor alene, hvor mange kvoteandele de pågældende personer ejede.

styrelsens samlede vurdering i høringssvaret var, at der ikke kunne konstateres overtrædelse af reglerne.

Det er vores vurdering, at høringssvaret reflekterer en korrekt retsopfattelse efter den dagældende reguleringsbekendtgørelse i forhold til, at alene ejerandele, som fiskeren ejede, skulle medregnes ved opgørelsen af kvotekoncentrationen efter krydsreglen og 10 %-reglen.

¹⁹⁸ 10 %-reglen for personer blev indført den 1. januar 2014 ved bekendtgørelse nr. 1423 af 12. december 2013 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 90, stk. 3. I dag følger 10 %-reglen af reguleringsbekendtgørelsens § 102, stk. 3.

¹⁹⁹ Bekendtgørelse nr. 278 af 24. marts 2015 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 186. Strafbestemmelsen følger i dag af reguleringsbekendtgørelsens § 181.

²⁰⁰ Bekendtgørelse nr. 212 af 1. marts 2017 om regulering af fiskeriet i 2014-2020 §§ 97, 105 og § 181, stk. 1.

Der er efter vores vurdering ikke ud fra de foreliggende oplysninger tilstrækkeligt grundlag for at konstatere, at fisker B har været den reelle ejer af selskab 1, og at fisker A dermed med sin registrering som den formelle ejer af selskabet har fungeret som stråmand.

Det samme gør sig gældende for ejerforholdene i selskab 4, hvor fisker C har været registreret som ejer.

Der er dermed efter vores vurdering heller ikke tilstrækkeligt grundlag for at konstatere, at konstruktionen af selskaberne selskab 3 (ejet af selskab 1 og selskab 4) og selskab 5 (ejet af selskab 4) har haft karakter af stråmandsvirksomhed.

Der er ikke tilstrækkeligt grundlag for at konstatere, at fisker B har finansieret ovennævnte selskabers kvoteandele. Det må hertil bemærkes, at en sådan eventuel finansiering ikke i sig selv udgør tilstrækkeligt grundlag for at konstatere, at der er tale om en stråmandsvirksomhed.

Ovennævnte selskabers kvoteandele kan derfor efter vores vurdering ikke på det foreliggende grundlag anses som ejet af fisker B i den pågældende periode.

8.4.2 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

8.4.2.1 Telefonsamtale mellem medarbejder A og Nordjyllands Politi den 5. november 2015

Det fremgår af medarbejder A's e-mail af 5. november 2015 om telefonsamtalen med kriminalassistent A, at styrelsen ville undersøge, om hensigten med kvotekonzentrationsreglerne blev opfyldt, herunder ved allerede at have henvendt sig til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i forhold til selskabers eller personers udnyttelse af en dominerende markedsposition og ved at se på reglerne for kvoteleje.

Det er konstateret, at styrelsen havde henvendt sig til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forud for telefonsamtalen, og at styrelsen efterfølgende sendte en mængde materiale til konkurrencemyndighederne. Dette materiale blev ikke videregivet til Nordjyllands Politi.

Det kan ikke anses for en fejl, at materialet ikke blev videregivet til politiet, idet materialet relaterede sig til den konkurrenceretlige vurdering af fisker B's, fisker A's og fisker C's eventuelle dominerende stilling og misbrug heraf. Forholdet omhandlede således andre forhold end dem, som Greenpeace påpegede, og som politiet efterforskede. Herudover udbad politiet sig ikke materialet, selvom de var bekendt med styrelsens henvendelse til konkurrencemyndighederne.

.....

Af kriminalassistent A's telefonnotat over samtale af 5. november 2015 med medarbejder A fremgår, at medarbejder A oplyste, at styrelsen administrerede efter hensigten med de relevante fiskeriretlige regler, og at det ikke kunne afvises, at nogen måske havde fundet "huller" i lovgivningen.

Af medarbejder A's referat af samme telefonsamtale fremgik ydermere, at medarbejder A havde oplyst, at styrelsen ville undersøge, om hensigten med kvotekonzentrationsreglerne blev opfyldt, herunder ved allerede at have henvendt sig til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og ved at se på reglerne for kvoteleje.

Der er ikke fundet intern korrespondance, notater, sagsakter eller lignende i forbindelse med telefonsamtalen den 5. november 2015 og i perioden umiddelbart herefter, hvorfor det ikke kan dokumenteres eller konstateres, om der blev iværksat sagsbehandlings- og kontrolmæssige tiltag af styrelsen på baggrund af telefonsamtalen med Nordjyllands Politi.

Det er vores vurdering, at medarbejder A's kommentar ikke vedrørte nogen specifikke "huller" i lovgivningen, og at indholdet af politianmeldelsen ikke indikerer, at lovgivningen indeholdt specifikke utilsigtede mangler. Det kan derfor heller ikke anses for en fejl, hvis medarbejder A ikke iværksatte en nærmere undersøgelse af, om der var specifikke utilsigtede "huller" i lovgivningen.

8.4.2.2 *Sagsbehandling i forbindelse med styrelsens høringssvar af 3. november 2016 til Nordjyllands Politi*

Det må konstateres, at der er foretaget en helt utilstrækkelig journalisering af sagsakter og dokumentation af sagsforløbet.

Der er ikke fundet dokumentation for den sagsbehandling, som styrelsen foretog i forbindelse med høringssvaret af 3. november 2016, hvorfor det er vanskeligt overordnet at vurdere kvaliteten af sagsbehandlingen.

Bilaget til høringssvaret, som indeholdt opgørelserne udarbejdet den 3. november 2015, er ikke journaliseret på sagen. Denne fejl har ført til, at styrelsen ikke selv kunne finde opgørelserne efterfølgende.

Derudover er styrelsens bagvedliggende beregninger mv. for opgørelserne af 3. november 2015 ikke journaliseret på sagen eller identificeret på anden vis. Kvaliteten af opgørelserne kan derfor ikke vurderes.

Hertil kommer, at opgørelserne af 3. november 2015 er udarbejdet *forud for* Nordjyllands Politis udarbejdelse af sine beregninger, der var baseret på data trukket fra Skibsregistret og Fartøjsregistret i perioden 2.-7. december 2015.

.....

Høringsanmodningen af 19. maj 2016 var vedlagt politiets beregninger, som viste én overskridelse af tilladte kvoteandele tilknyttet fartøjer ejet af fisker B's og en del overskridelser af tilladte kvoteandele tilknyttet fartøjer helt eller delvist ejet af fisker A. Politiets opgørelse var baseret på nyere data end styrelsens opgørelser, ligesom opgørelserne var baseret på data fra både Fartøjsregistret og Skibsregistret. Styrelsen havde på den baggrund efter officialmaksimen en klar anledning til at kontrollere politiets beregninger og konklusioner og til at orientere politiet om, hvorfor politiets opgørelser efter styrelsens opfattelse ikke var korrekte.

Det må på den baggrund anses for en mangel ved styrelsens høringssvar, at styrelsen ikke forholdt sig til forskellene mellem politiets opgørelser og styrelsens opgørelser. Dette valgte styrelsen bevidst ikke at gøre, og beslutningen om dette er antageligt truffet af medarbejder A.

Det må endvidere anses for en mangel ved styrelsens høringssvar, at styrelsen ikke udarbejdede opgørelser baseret på data for den samme periode som politiets data, således at opgørelserne reelt kunne sammenlignes. Dette må på det foreliggende grundlag være medarbejder A's ansvar.

Der gik knap seks måneder fra Nordjyllands Politis høringsanmodning af 19. maj 2016 til styrelsens besvarelse den 3. november 2016. Styrelsen henviser primært til den vurdering og de opgørelser, der allerede var udarbejdet i november 2015. På den baggrund forekommer sagsbehandlingstiden meget lang. Dette må ligeledes på det foreliggende grundlag være medarbejder A's ansvar.

Høringssvaret fremstår desuden ikke dækkende for politiets behov for vejledning. Styrelsen forholdt sig således ikke til spørgsmålet om, hvorvidt styrelsen var enig i de opstillede virksomhedskonstruktioner, og om disse var i overensstemmelse med gældende regler på området samt en begrundelse herfor.

Det skal endvidere tilføjes, at det er vores vurdering, at politiets oplysninger burde have ført til, at styrelsen foretog yderligere undersøgelser af, om fisker A levede op til kravene for opretholdelse af sin registrering som erhvervsfisker med A-status, idet det med politiets oplysninger må have stået klart, at der var anledning til at kontrollere fisker A's opfyldelse af kravene til opretholdelse af sin registrering, jf. nærmere nedenfor, afsnit **Fejl! Henviskningskilde ikke fundet.** Høringssvaret var derfor heller ikke på dette punkt dækkende for politiets behov.

Hvad angår styrelsens informationsdeling med Nordjyllands Politi, er der ikke indikationer på, at styrelsen har tilbageholdt relevant information for politiet.

Det bemærkes, at styrelsen på tidspunktet for Nordjyllands Politis efterforskning af anmeldelsen var bekendt med, at fisker B via selskab 2 havde håndpant i hele stemmeretten i selskab

.....

4. Denne oplysning var imidlertid efter vores vurdering ikke relevant for politiets efterforskning, jf. afsnit 10.2 nedenfor.

9. FISKER A'S REGISTRERING SOM ERHVERVSFISKER MED A-STATUS

9.1 Rammesætning

9.1.1 Anledning til undersøgelsen

Fisker A blev registreret som erhvervsfisker med A-status den 23. september 2013 i medfør af fiskerilovens § 14, stk. 1.²⁰¹

Under den politimæssige efterforskning af bl.a. fisker A som følge af politianmeldelsen indgivet af Greenpeace²⁰² kontaktede Nordjyllands Politi den 5. november 2015 medarbejder A og orienterede medarbejderen om anmeldelsen.²⁰³ Medarbejder A oplyste, at forvaltningen administrerede efter hensigten med reglerne ud fra den gældende lovgivning, herunder vedrørende fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status.

Nordjyllands Politi anmodede den 19. maj 2016 LFST om at vurdere, om der forelå en overtrædelse af fiskerilovgivningen. Nordjyllands Politi fremhævede i den forbindelse spørgsmålet om, hvorvidt fisker A som medarbejder hos selskab 1 kunne godkendes som erhvervsfisker med A-status.²⁰⁴

Ved styrelsens vurdering af sagen konkluderede styrelsen den 3. november 2016, at fisker A levede op til kravene for at blive registreret som erhvervsfisker med A-status og bemærkede, at styrelsen ikke på det foreliggende grundlag kunne vurdere, om fisker A levede op til kravene for at opretholde sin registrering.²⁰⁵

Den 25. april 2017 anmodede styrelsen fisker A om at dokumentere, at mindst 60 % af fisker A's bruttoindkomst i de foregående 12 måneder stammede fra fiskeri.²⁰⁶

Udenrigsministeriet har på den baggrund bedt os om at undersøge, om medarbejder A og LFST burde have foretaget kontrol af berettigelsen af fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status på et tidligere tidspunkt på baggrund af de oplysninger, medarbejder A fik fra politiet. I den forbindelse redegøres der for, om fisker A var berettiget til at blive registreret som erhvervsfisker med A-status.

9.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Styrelsen har oprettet en sag om fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status. Sagen fremstår velordnet, og mængden af dokumenter svarer til det forventede henset til sagsforløbets karakter, ligesom der ikke synes at mangle væsentlige dokumenter.

²⁰¹ Bilag 33

²⁰² Bilag 20

²⁰³ Bilag 15

²⁰⁴ Bilag 20

²⁰⁵ Bilag 25

²⁰⁶ Bilag 34

Vi har derudover søgt i relevante medarbejderes e-mailarkiver. Vi har først søgt i brede og generelle vendinger og perioder i relation til fisker A og fiskerens registrering som erhvervsfisker med A-status. Herefter har vi søgt efter visse konkrete korrespondancer, som vi har haft grund til at afdække, om der er fundet sted. Vi har søgt efter korrespondance omkring 2013 af betydning for sagsbehandlingen vedrørende fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status. Vi har endvidere søgt efter korrespondance omkring primo 2016, hvor en medarbejder angiveligt skulle have fortalt medarbejder A, at der var behov for kontrol af fisker A's ret til at være registreret som erhvervsfisker med A-status. Vi har tillige søgt efter korrespondance frem til og umiddelbart efter afgivelsen af høringsvaret af 3. november 2016 til Nordjyllands Politi samt omkring beslutningen om at foretage kontrol i april 2017 for at afdække, hvad overvejelserne herom gik på.

Vi har ikke ved søgningerne i e-mailarkiverne fundet materiale, der reelt har kunnet bidrage til sagsfremstillingen eller vores vurdering i øvrigt.

9.2 Faktum

9.2.1 Fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status i september 2013

En repræsentant, Revisionsselskab 1, indgav den 24. juli 2013 på vegne af fisker A ansøgning om registrering som erhvervsfisker med A-status i henhold til fiskerilovens § 14. I ansøgningen var henvist til, at fisker A de seneste to år havde arbejdet for selskab 1 og havde hovedparten af sin indtægt derfra.²⁰⁷ Til ansøgningen var vedlagt fisker A's årsopgørelse for 2012 samt udtræk af lønoplysninger fra 1. august 2011 til 31. juli 2013.

Medarbejder B anmodede den 22. august 2013 repræsentant A om yderligere dokumentation for, hvilken funktion fisker A havde haft i forbindelse med fiskeriet fra fartøj 1, da det af den fremsendte dokumentation alene fremgik, at fisker A havde modtaget løn fra selskab 1.

Den 7. september 2013 fremsendte repræsentant A oplysninger om fisker A's funktion i selskab 1.²⁰⁸ Repræsentant A oplyste, at:

”[Fisker A's] ægtefælle, [fisker B], er administrerende direktør i [selskab 1] og aktiv fisker på [fartøj 1]. [Fisker B] har desuden meget rejseaktivitet i forbindelse med de 2 nybygninger. [Fisker A] varetager derfor en række administrative funktioner i rederiet, heraf kan nævnes (ikke udtømmende):

- *Kontakt til aftagere af de forskellige fartøjers fangster*
- *Kontakt til leverandører til de forskellige fartøjer*
- *Kontakt til de ansatte ombord på de forskellige fartøjer, herunder ansættelse og afskedigelse, lønudbetaling og ansættelsesbeviser mv.*

²⁰⁷ Bilag 35

²⁰⁸ Bilag 36

- *Kørsel til de forskellige landingshavne med udstyr mv. til fartøjerne. [Fisker A] er den eneste ansat i rederiet med kørekort til lastbil.*
- *Kontakt til pengeinstitut om betalingsstrømme mv.*
- *Kontakt til revisor om bogføring og moms mv.”*

LFST meddelte den 23. september 2013 fisker A, at fisker A var berettiget til at være registreret som erhvervsfisker med A-status i henhold til fiskerilovens § 14, stk. 1. Styrelsen begrundede registreringen med, at fisker A's indtjening ved fiskeri de seneste 12 måneder havde udgjort mindst 60 % af fisker A's samlede indkomst.

Fisker A's beskæftigelse bestod i administrativt arbejde i land for fartøj 1 ejet af selskab 1. Selskab 1 er ejet af fisker A's ægtefælle, fisker B.

I Fiskeristyrelsens notits af 9. oktober 2017 om ”Bortfald af [fisker A's] registrering som erhvervsfisker med A-status,” fremgår det, at:²⁰⁹

”[Fisker A] blev registreret som erhvervsfisker med A-status i efteråret 2013. [Fisker A] blev registreret på baggrund af beskæftigelse med drift af fiskeri i land i sin ægtefælles fiskerivirksomhed. Der blev i den forbindelse foretaget en gennemgang af den indsendte dokumentation og i vurderingen af, om [fisker A] levede op til kravene for A-status indgik også fiskerikontrollørers kendskab til, at [fisker A] deltog aktivt i driften i land, herunder at [fisker A] ofte færdedes på havnen, hvor [fisker A] varetog opgaver i relation til [fisker B's] fartøjer. Det er således styrelsens faste antagelse, at [fisker A] levende [sic] op til kravene for registrering.”

9.2.2 LFST's vurdering til Nordjyllands politi af fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status i november 2016

Som følge af Greenpeaces politianmeldelse af bl.a. fisker A for overtrædelse af fiskerilovgivningen kontaktede Nordjyllands Politi telefonisk medarbejder A den 5. november 2015.²¹⁰ Medarbejder A oplyste ifølge politiets telefonnotat bl.a., at det centrale for fisker A var, at fisker A ud fra sit arbejde og indtjening kunne registreres om erhvervsfisker og som følge deraf kunne tildeles A-certifikat, hvorefter fisker A som person var berettiget til at erhverve sig kvoter, hvis fisker A samtidig havde et fartøj.

Medarbejder A oplyste ifølge telefonnotatet videre, at A-certifikat kunne erhverves, hvis man kunne dokumentere, at man inden for de forudgående 12 måneder havde haft en personlig indkomst, hvor 60 % af ens indkomst stammede fra fiskeri. I fisker A's tilfælde var det ifølge medarbejder A tilstrækkeligt, at fisker A havde haft administrativt arbejde inden for fiskeri. Det var ikke udslagsgivende, om fisker A havde deltaget i det egentlige fiskeri.²¹¹

²⁰⁹ Bilag 37

²¹⁰ Bilag 15

²¹¹ Bilag 15

Den 19. maj 2016 anmodede Nordjyllands Politi om styrelsens vurdering af, om der forelå en overtrædelse af fiskerilovgivningen i relation til bl.a. fisker A.²¹² Nordjyllands Politi oplyste, at alt tydede på, at fisker A ikke drev egentligt fiskeri, men arbejdede som kontorassistent eller lignende i fisker B's virksomhed selskab 1. Nordjyllands Politi oplyste endvidere følgende:

"[Fisker A], som ejer og direktør for [selskab 2] med en kvotekonzentration i 2014 til en værdi af ca. kr. 82 millioner og med indtjening, driver en virksomhed uden lønomkostninger, hvor [fisker A] selv er ansat i virksomheden [selskab 1], hvorfra [fisker A] i 2013, 2014 og 2015 frem til 4. november 2015 har modtaget løn fra ægtefællens virksomhed [selskab 1], men ikke sin egen virksomhed."

Nordjyllands Politi fremhævede, at politiet forudsatte, at det fortsat var styrelsens opfattelse, at specielt fisker A som medarbejder hos selskab 1 kunne godkendes som erhvervsfisker med A-status.

Medarbejder C fremsendte LFST's vurdering til Nordjyllands Politi den 3. november 2016.²¹³ I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt fisker A levede op til kravene for at blive registreret som erhvervsfisker med A-status, bemærkede styrelsen, at fisker A blev registreret i september 2013 på baggrund af beskæftigelse med drift af fiskeri i fisker B's erhvervsfiskeriselskab, selskab 1. Styrelsen bemærkede endvidere følgende:

"Styrelsen kan i den forbindelse oplyse, at som udgangspunkt skal man have været beskæftiget på et fiskefartøj for at blive erhvervsfisker med A-status. Det er dog også muligt opnå A-status på baggrund af drift af fiskeri i land. Det er i sådanne tilfælde en forudsætning, at mindst 60 % af bruttoindkomsten stammer fra en personlig og aktiv arbejdsindsats i land i forbindelse med tilrettelæggelse af driften af fiskeriet. Arbejdet skal være direkte relateret til fiskeriet i tilknytning til et registreret fiskefartøj, herunder ledelse og styring af fiskeriet, salg af fangst og vedligeholdelse af fartøjet. Det er således ikke tilstrækkeligt, at en person er beskæftiget med almindeligt kontorarbejde i en fiskerivirksomhed."

Det fremgår af politiets bemærkninger, at det umiddelbart kan virke påfaldende, at specielt [fisker A], som ejer og direktør for [selskab 2] driver en virksomhed uden lønomkostninger, mens [fisker A] selv er ansat i [fisker B's] virksomhed [selskab 1]. NaturErhvervstyrelsen kan oplyse, at det afgørende er, om [fisker A] fortsat lever op til erhvervsfisker kravene, hvorefter mindst 60 % af bruttoindkomsten skal stamme

²¹² Bilag 20

²¹³ Bilag 25

.....
fra erhvervsfiskeri, hvilket således også er en betingelse for at kunne opretholde A-status og dermed eje fiskefartøjer og kvoteandele.”

Styrelsen bemærkede videre, at styrelsen ikke på det foreliggende grundlag kunne vurdere, om fisker A levede op til kravene for at opretholde sin registrering, da det ville kræve en kontrol af fisker A's indtægtsforhold for de seneste 12 måneder.²¹⁴

Styrelsen afsluttede vurderingen med at sammenfatte, at fisker A levede op til kravene for at blive registreret som erhvervsfisker med A-status, og at styrelsen i forbindelse med sin tidligere gennemgang af sagen ikke havde konstateret overtrædelse af reglerne.

Det fremgår af en efterfølgende notits af 10. oktober 2017 om sagsforløbet fra LFST til Udenrigsministeriet, at den daværende ledelse i Fiskerikontrolenheden (central del) kendte politiets oplysninger, men vurderede, at der på daværende tidspunkt ikke var behov for kontrol af, om fisker A levede op til erhvervsfiskerkravene, og at ledelsens vurdering var, *”at det måtte forventes, at der var styr på erhvervsfiskerkravene, idet [fisker B's] virksomheder blev drevet professionelt med bistand fra både advokat og revisor.”*²¹⁵

Den 25. april 2017 anmodede LFST (medarbejder D) fisker A om inden den 22. maj 2017 at dokumentere, at mindst 60 % af fisker A's bruttoindkomst i de foregående 12 måneder stammede fra fiskeri. Det fremgår af brevet til fisker A, at anmodningen skete som led i almindelig kontrol.²¹⁶ Det fremgår af den efterfølgende notits om sagsforløbet fra LFST til Udenrigsministeriet, at kontrollen blev foretaget på foranledning af vedholdende forlydender om, at fisker A ikke levede op til kravene for registrering som erhvervsfisker.²¹⁷

9.3 Retsgrundlag

9.3.1 Krav til registrering og opretholdelse som erhvervsfisker med A-status

En registrering som erhvervsfisker med A-status giver ret til at drive selvstændigt erhvervsfiskeri, herunder eje fiskefartøjer med tilknyttede kvoteandele.²¹⁸

Det følger af fiskerilovens § 14, stk. 1, at personer er berettigede til at blive registreret som erhvervsfiskere med A-status, når det bl.a. dokumenteres, at de har været beskæftiget med erhvervsfiskeri i de foregående 12 måneder, og at mindst 60 % af deres bruttoindkomst ved personlig virksomhed i de foregående 12 måneder stammer fra erhvervsfiskeri.

.....

²¹⁴ Bilag 25

²¹⁵ Bilag 38

²¹⁶ Bilag 34

²¹⁷ Bilag 38

²¹⁸ Lov nr. 764 af 19. juni 2017 om fiskeri og fiskeopdræts (fiskeriloven) § 11, stk. 1, nr. 1, og bilag 25.

For personer, der er beskæftiget ombord på et dansk indregistreret fiskefartøj, kan dokumentation for beskæftigelse med erhvervsfiskeri kun vises ved 12 måneders forudgående registrering som erhvervsfisker med B-status, jf. fiskerilovens § 14, stk. 2.

Fiskerilovens § 14, stk. 1, er en videreførelse af § 3 i den tidligere lov om saltvandsfiskeri. Af forarbejderne fra 1998 til bestemmelsen fremgår følgende:²¹⁹

”Tilsvarende konkret vurdering ved registreringen skal også fortsat være mulig, hvis denne sker på grundlag af en beskæftigelse, der ligestilles med arbejde om bord. Dette kan f.eks. være ledelse og styring af et fiskeri på et konkret fartøj. I den bekendtgørelse, der planlægges udstedt, vil indholdet af beskæftigelseskravet også i denne situation nærmere blive fastlagt.”

Bekendtgørelse nr. 685 af 21. september 1998 om registrering af erhvervsfiskere og bierhvervsfiskere (1998-bekendtgørelsen) indeholder følgende bestemmelse i § 2:

” For erhvervsfiskere med A-status skal mindst 60% af deres bruttoindkomst ved personlig virksomhed i de foregående 12 måneder stamme fra erhvervsfiskeri, og for de i § 1, stk.1, nævnte bierhvervsfiskere skal mindst 10% af deres bruttoindkomst ved personlig virksomhed i de foregående 12 måneder stamme fra bierhvervsfiskeri.

Stk. 2. Ved "bruttoindkomst ved personlig virksomhed" forstås indkomst for en personlig arbejdsindsats.

Stk. 3. Ved "bruttoindkomst ved personlig virksomhed fra erhvervsfiskeri" forstås indkomst for en personlig arbejdsindsats for arbejde om bord på et fiskerfartøj, forudsat at indkomsten vedrører indtægter fra et lovligt erhvervsfiskeri.

Stk. 4. En fiskerfartøjsejers "bruttoindkomst ved personlig virksomhed fra erhvervsfiskeri" udgør omsætningen fratrukket de direkte fiskerirelaterede omkostninger. Det forudsættes, at fiskerfartøjsejeren yder en personlig og aktiv arbejdsindsats i forbindelse med tilrettelæggelse af driften af fiskeriet.”

Medarbejder C har i sit høringssvar bemærket, at § 2 i 1998-bekendtgørelsen alene fandt anvendelse på genregistrering af erhvervsfiskere, og at bekendtgørelsen ikke indeholder krav til personer, der vil registreres som erhvervsfiskere for første gang. Medarbejder A har i sit høringssvar bemærket, at 1998-bekendtgørelsen slet ikke skulle anvendes i forbindelse med førstegangsregistrering af erhvervsfiskere.²²⁰

²¹⁹ Lovforslag nr. 8 af 26. marts 1998, bemærkningerne til § 3, stk. 2.

²²⁰ Bilag 4

..... Ifølge medarbejder C og medarbejder A blev sådanne krav først fastsat i bekendtgørelsesform ved den bekendtgørelse, som i 2015 afløste 1998-bekendtgørelsen (2015-bekendtgørelsen).²²¹

Ifølge medarbejder C gengav 2015-bekendtgørelsen den allerede gældende praksis i forhold til nyregistreringer.

2015-bekendtgørelsen var gældende indtil den 1. juli 2018, hvor den blev afløst af en ny bekendtgørelse.²²²

2015-bekendtgørelsen indeholder en sondring mellem kravene til at opnå registrering og kravene til at opretholde registrering.²²³

Efter 2015-bekendtgørelsen kunne alle opnå registrering som erhvervsfisker med A-status, hvis 60 % af indkomsten stammede fra en personlig og aktiv arbejdsindsats i land i forbindelse med tilrettelæggelse af driften af fiskeriet.²²⁴ Medarbejder C har i sit høringssvar oplyst, at der både før og efter 2015-bekendtgørelsen kun var få personer, der søgte om registrering som erhvervsfisker uden at være beskæftiget ombord på fiskefartøjer.²²⁵

Til gengæld indebar kravene til *opretholdelse* af registrering efter 2015-bekendtgørelsen, at indkomsten de foregående 12 måneder skulle stamme fra en personlig arbejdsindsats *ombord* på et registreret fiskefartøj, medmindre vedkommende ejede et registreret fiskefartøj eller ejede kapitalandele i et fiskeriselskab.^{226 227} Ejere af fiskefartøjer eller kapitalandele i et fiskeriselskab kunne således medregne bruttoindkomst fra en personlig og aktiv arbejdsindsats i land i forbindelse med tilrettelæggelse af driften af fiskeriet, og denne bruttoindkomst udgjorde omsætningen fratrukket de direkte fiskerirelaterede omkostninger.²²⁸ Andre personer kunne derimod ikke medregne indkomst fra arbejdsindsats i land.

En person, som således opnåede registrering som erhvervsfisker med A-status uden at arbejde ombord på et fiskefartøj, ville således skulle købe et fiskefartøj eller kapitalandele i et fiskeriselskab i de efterfølgende 12 måneder, for at kunne opretholde sin registrering, hvis vedkommende ikke allerede ejede et fiskefartøj eller kapitalandele i et fiskeriselskab ved den første registrering.

.....
²²¹ Bekendtgørelse nr. 311 af 24. marts 2015 om registrering som erhvervsfisker med A-status (2015-bekendtgørelsen).

²²² Bekendtgørelse nr. 787 af 8. juni 2018 om registrering som erhvervsfisker med A-status.

²²³ 2015-bekendtgørelsen, §§ 3 og 5.

²²⁴ 2015-bekendtgørelsen, § 3, stk. 4.

²²⁵ Bilag 4

²²⁶ Dvs. et selskab, som er berettiget til at drive erhvervmæssigt fiskeri efter fiskerilovens § 16.

²²⁷ 2015-bekendtgørelsen § 5, stk. 1 og 2.

²²⁸ 2015-bekendtgørelsen § 5, stk. 3.

9.4 Vurdering

9.4.1 Overholdelse af relevant lovgivning

9.4.1.1 Fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status i september 2013

Fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status i 2013 var begrundet i fisker A's indkomst fra ansættelse hos selskab 1 og arbejdets karakter. Det var oplyst, at fisker A ikke ejede andele af selskab 1, og at fisker A's arbejde ikke foregik ombord på et fiskefartøj.

Det er efter vores vurdering uklart, om § 2 i 1998-bekendtgørelsen indeholdt krav til at opnå førstegangsregistrering som erhvervsfisker med A-status, da fisker A blev registreret i september 2013. Bekendtgørelsen er uklart affattet, ligesom forholdet til fiskeriloven og styrelsens praksis er uklart. En fuld analyse af dette spørgsmål er imidlertid ikke afgørende for besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt medarbejder A og styrelsen burde have foretaget kontrol af berettigelsen af fisker A's registrering som erhvervsfisker med A-status i årene efter 2013, herunder i forbindelse med politiets høringsanmodning i maj 2016, jf. nærmere nedenfor.

Hvis 1998-bekendtgørelsens § 2 omfattede førstegangsregistreringer, indebar kravet i § 2, stk. 1 og 3, at kravet i fiskerilovens § 14, stk. 1, nr. 3, om, at mindst 60 % af bruttoindkomsten ved personlig virksomhed i de foregående 12 måneder skal stamme fra erhvervsfiskeri, at indkomsten skulle vedrøre en personlig arbejdsindsats ombord på et fiskefartøj. Dette krav var alene modificeret i forhold til fiskefartøjsejere, jf. § 2, stk. 4. I så fald ville fisker A ikke på det foreliggende grundlag have været berettiget til registrering som erhvervsfisker med A-status i 2013, da fisker A ikke arbejdede ombord på et fiskefartøj og ikke var fiskefartøjsejer.

Hvis 1998-bekendtgørelsens § 2 ikke omfattede førstegangsregistreringer, fulgte kravene til registrering alene af fiskerilovens § 14.

Det anføres i forarbejderne til § 3 i lov om saltvandsfiskeri, der blev afløst af fiskerilovens § 14, at en beskæftigelse, der ligestilles med arbejde ombord, konkret vil kunne berettige til registrering som erhvervsfisker. Ifølge forarbejderne kunne dette f.eks. være ledelse og styring af et fiskeri på et konkret fartøj.

Vi er ikke bekendt med den praksis, som styrelsen havde for førstegangsregistreringer forud for 2015-bekendtgørelsen, og denne praksis var efter det oplyste ikke nedskrevet. Vi kan derfor ikke konstatere, om registreringen af fisker A som erhvervsfisker i oktober 2013 var i overensstemmelse med styrelsens praksis.

Vi kan dog konstatere, at registreringen af fisker A skete på et umiddelbart meget spinkelt grundlag, idet eneste eksempel fra forarbejderne for berettigelse til registrering som erhvervsfisker uden arbejde ombord på et fiskefartøj, var *"ledelse og styring af et fiskeri på et konkret*

.....
fartøj". De opgaver, som fisker A varetog, fremstår ud fra fisker A's repræsentants beskrivelse hverken som ledelse eller styring af fiskeri, men nærmere som kontorarbejde i form af administration og kommunikation uden væsentlig beslutningskompetence.

Fisker A's registrering fremstår således umiddelbart som resultatet af en meget lempelig fortolkning af fiskerilovens § 14. Til sammenligning er kravet for førstegangsregistrering af fiskere, der arbejder ombord på dansk indregistrerede fiskefartøjer, at de skal være registreret med B-status i 12 måneder, før registrering med A-status kan ske.

9.4.1.2 Fisker A's opretholdelse af sin registrering som erhvervsfisker med A-status i årene efter 2013

I hvert fald efter ikrafttrædelsen af 2015-bekendtgørelsen var det et krav for fisker A's opretholdelse af sin registrering som erhvervsfisker med A-status, at mindst 60 % af fisker A's bruttoindkomst i en periode på 12 måneder stammede fra erhvervsfiskeri ved arbejde ombord på et fiskefartøj eller – såfremt fisker A var ejer eller medejer af et registreret fiskefartøj eller af kapitalandele i et fiskeriselskab – ved en personlig og aktiv arbejdsindsats i land i forbindelse med tilrettelæggelsen af driften af fiskeriet, jf. 2015-bekendtgørelsens § 5, stk. 1 og 2.

Fisker A arbejdede ikke ombord på et fiskefartøj, og fisker A ejede ikke andele i selskab 1 eller et registreret fiskefartøj. Fisker A's indkomst fra selskab 1 ville således ikke kunne indgå i beregningen af fisker A's opfyldelse af bruttoindkomstskravet i årene efter fisker A's førstegangsregistrering.

Fisker A var siden sin registrering i september 2013 blevet ejer af selskab 2. Vi forudsætter, at selskab 2 var berettiget til at drive erhvervmæssigt fiskeri efter fiskerilovens § 16. Fisker A's indkomst fra selskab 2 ville således potentielt kunne opfylde bruttoindkomstskravet, forudsat at fisker A ydede en personlig og aktiv arbejdsindsats i land i forbindelse med tilrettelæggelsen af driften af fiskeriet i dette selskab.

Vi har ikke grundlag for at vurdere, om fisker A på denne baggrund opfyldte kravene til opretholdelse af sin registrering i årene efter 2013, herunder ved politiets høringsanmodning i maj 2016.

Det bemærkes i den forbindelse, at 2015-bekendtgørelsen ikke indeholder et krav om, at bruttoindkomstskravet alene kan opfyldes med lønindkomst fra fiskeri. Såfremt der er tale om en erhvervsfisker, der er ejer eller medarbejder af et fiskefartøj eller et fiskeriselskab, udgør indkomsten omsætningen fratrukket de direkte fiskerirelaterede omkostninger. Det er derfor ikke afgørende, at fisker A ikke modtog løn fra selskab 2.

9.4.2 *Overholdelse af forvaltningsretlige regler*

9.4.2.1 *Sagsbehandling i forbindelse med LFST's vurdering til Nordjyllands Politi i november 2016*

I maj 2016 blev medarbejder A af Nordjyllands Politi gjort opmærksom på, at fisker A tilsyneladende ikke drev egentligt fiskeri, men arbejdede som kontorassistent eller lignende i fisker B's virksomhed, selskab 1. Det blev endvidere oplyst, at fisker A var registreret som ejer af selskab 2, og at der ingen lønomkostninger var i virksomheden.

Styrelsen havde på dette tidspunkt ikke kendskab til fisker A's arbejdsfunktioner i selskab 2. Styrelsen var efter det oplyste heller ikke bekendt med selskabets regnskab i de foregående 12 måneder, herunder omsætningen fratrukket de direkte fiskerirelaterede omkostninger. Det var således ikke på det foreliggende grundlag muligt for styrelsen at vurdere, om fisker A var berettiget til at opretholde sin registrering.

Det er vores vurdering, at politiets oplysninger burde have ført til, at styrelsen foretog yderligere undersøgelser af, om fisker A levede op til kravene for opretholdelse af sin registrering som erhvervsfisker med A-status.

Både ud fra 2015-bekendtgørelsen og den forudgående praksis, som styrelsen ifølge medarbejder C havde, ville fisker A kun kunne opfylde kravene til opretholdelse af fisker A's registrering i årene efter 2013, hvis der var sket en ændring i fisker A's forhold, således at fisker A enten var begyndt at arbejde ombord på et fiskefartøj eller var blevet ejer af et fiskefartøj eller af kapitalandele i et fiskeriselskab. Hvis fisker A ikke arbejdede ombord på et fiskefartøj, ville kravene desuden kun kunne være opfyldt, hvis fisker A ydede en personlig og aktiv arbejdsindsats i land i forbindelse med tilrettelæggelsen af driften af fiskeriet fra det pågældende fiskefartøj eller fiskeriselskab.

Det forhold, at fisker A per definition ikke ville opfylde betingelserne for opretholdelse af sin registrering, hvis der ikke skete en ændring af de forhold, der lå til grund for fisker A's førstegangsregistrering, taler kraftigt for, at styrelsen af egen drift burde følge op på, om fisker A var berettiget til at opretholde registreringen.

Medarbejder C har oplyst, at kun få personer blev registreret uden at have arbejde ombord på fiskefartøjer. Det forekommer på den baggrund som en både let overkommelig og meget relevant opfølgning at kontrollere, om der i de efterfølgende 12 måneder indtrådte de relevante ændringer i disse personers forhold, som kunne berettige til en opretholdelse af deres registreringer.

Politiets henvendelse med spørgsmål til fisker A's registrering i november 2015 og maj 2016 gav styrelsen yderligere grund til at kontrollere, om fisker A opfyldte betingelserne for opretholdelse af sin registrering.

.....

Det kan ikke anses som tilstrækkeligt, at det oplyses, at fisker A var direktør i selskab 2, da retten til opretholdelse både afhænger af fisker A's bruttoindkomst og arbejdsindsats i relation til dette selskab. Sammenholdt med politiets forespørgsel om at forholde sig til lovligheden af registreringen samt Greenpeaces anmeldelse og mistanke om, at selskab 2's direktør(er) alene var stråmænd, der de facto ikke tilrettelagde driften af fiskeriet, burde styrelsen have indhentet oplysninger herom og foretaget kontrol af, om fisker A levede op til kravene for opretholdelse af registrering som erhvervsfisker med A-status.

Ledelsens vurdering om, *"at det måtte forventes, at der var styr på erhvervsfiskerkravene, idet [fisker B's] virksomheder blev drevet professionelt med bistand fra både advokat og revisor"*²²⁹, kan ikke anses som en saglig årsag til ikke at reagere på konkrete indikationer for kontrol.

Det må dermed anses som en fejl og i strid med officialmaksimen, at styrelsen ikke i forbindelse med modtagelsen af politiets oplysninger i maj 2016 foretog kontrol, og at styrelsen først den 25. april 2017 anmodede fisker A om at dokumentere, at mindst 60 % af fisker A's bruttoindkomst i de foregående 12 måneder stammede fra fiskeri eller drift af fiskeri i land i relation til et fiskefartøj eller et fiskeriselskab, som fisker A ejede. På det foreliggende grundlag bærer medarbejder A efter vores vurdering ansvaret for denne fejl.

.....

²²⁹ Bilag 38

10. FORHOLD OMFATTET AF BETJENINGEN AF RIGSREVISIONEN I RELATION TIL POLITIANMELDELSER

10.1 Indledende bemærkninger i relation til styrelsens sagsbehandling ved betjening af Rigsrevisionen

Rigsrevisionen konstaterede i sin beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri flere tilfælde, der efter Rigsrevisionens opfattelse indikerede lovovertrædelser.²³⁰ Rigsrevisionen havde orienteret styrelsen om dette i sit udkast til beretning af 12. juni 2017. Styrelsen indgav politianmeldelse den 10. juli 2017.

Baggrunden for politianmeldelsen var Rigsrevisionens konstateringer af indikationer på ulovligheder i udkastet til beretning, og forholdene var omtalt af Rigsrevisionen i revisionsnotater til styrelsen i løbet af særligt foråret 2017.

I lyset af det efterfølgende forløb, hvor styrelsen bl.a. fandt anledning til at politianmelde yderligere forhold i december 2017, har Udenrigsministeriet anmodet om en undersøgelse af styrelsens betjening af Rigsrevisionen på fire punkter med tilknytning til de forhold, som ifølge Rigsrevisionen kunne indebære lovovertrædelser. Undersøgelsen af de fire forhold er gennemgået nedenfor.

Som led i undersøgelsen har Udenrigsministeriet anmodet om, at en række andre forhold i relation til styrelsens betjening af Rigsrevisionen undersøges. Undersøgelse af disse forhold er gennemgået i afsnit **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.**

Ud fra de foreliggende oplysninger, herunder den korrespondance, som styrelsen har haft med Rigsrevisionen, har vi lagt til grund, at medarbejder A var ansvarlig for betjeningen af Rigsrevisionen, herunder tilrettelæggelsen af indholdet og omfanget af styrelsens svar.

Fælles for undersøgelsen af alle forhold i relation til styrelsens betjening af Rigsrevisionen er, at det har været vanskeligt at følge styrelsens sagsbehandlingsskridt som følge af den manglende eller fejlagtige journalisering af sagsakter, der er foretaget i sagen.

Styrelsen har efter det oplyste oprettet tre sager, der dækker styrelsens betjening af Rigsrevisionen. Den første sag blev oprettet, da Rigsrevisionen indledte sin forundersøgelse (j.nr. 16-0543-000005). Som følge af et journaliseringsmæssigt periodeskift i styrelsens journaliseringssystem måtte sagen efter det oplyste lukkes og oprettes på ny i den nye journalperiode (j.nr. 17-0581-000003). Den tredje sag (j.nr. 17-4000-000009) blev efter det oplyste oprettet af medarbejder B, fordi mængden af dokumenter på de øvrige sager gjorde det vanskeligt at bevare overblikket.

²³⁰ Bilag 39

Vi har modtaget sagsakterne på de tre sager elektronisk sammen med et Excel-ark, hvor de journaliserede akter fremgår med titel og dato/klokkeslæt for seneste opdatering af det pågældende dokument. Vi har ikke oplysning om, hvornår de enkelte dokumenter er oprettet.

Det forekommer tilfældigt, hvilken af de tre sager akterne er journaliseret på. Datoen for seneste opdatering af dokumenterne forekommer desuden ikke at være retvisende i flere tilfælde.

Det har på den baggrund ikke været muligt at få overblik over de sagsbehandlingsskridt, der er foretaget i sagerne.

Til illustration af problemstillingerne kan som eksempler nævnes:

- På j.nr. 16-0543-000005 blev 1.467 dokumenter ifølge Excel-oversigten ”opdateret” i løbet af en time den 6. december 2016. Før denne dato var seneste opdatering af et dokument på sagen den 31. august 2016. Det vil således ikke være muligt ud fra de modtagne oplysninger at få overblik over, hvilken sagsbehandling der er foregået på sagen i den mellemliggende periode.
- På j.nr. 17-0581-000003 og j.nr. 17-4000-000009 er der i alt 62 dokumenter, som angiveligt senest er ”opdateret” i sommeren 2016, selvom sagerne først er oprettet i den nye journalperiode i 2017. Tilsvarende gør sig gældende for en række dokumenter i løbet af 2017, hvor de fremgår som ”opdaterede” på et tidspunkt, før de ifølge deres indhold rent faktisk kan være oprettet.
- Der blev fortsat journaliseret på j.nr. 16-0543-000005 efter overgangen til den nye journalperiode.
- I visse tilfælde er der klar uoverensstemmelse mellem et dokumentets titel i journaloversigten og dets indhold, idet ét dokument er gemt mange gange med helt forskellige titler. Det giver indtryk af, at der er sket en teknisk fejl i journaliseringsprocessen med det resultat, at visse dokumenter ikke er blevet gemt.²³¹

Som et konkret eksempel på vanskelighederne ved at anvende de journaliserede sagsakter til at få overblik over sagsbehandlingen kan nævnes, at Rigsrevisionen den 26. april 2017 sendte et revisionsnotat, som er centralt for en række af de forhold, der undersøges. Styrelsen besvarede anmodningerne i revisionsnotatet den 3. maj 2017. Styrelsens sagsbehandling i perioden fra 26. april til 3. maj 2017 er således central for en række af undersøgelsespunkterne. I denne periode er der ”opdaterede” dokumenter på de tre sager på to datoer ifølge styrelsens Excel-oversigt: Den 27. april 2017 er der ”opdateret” 28 dokumenter på j.nr. 17-4000-000009, og den 3. maj 2017 er der ”opdateret” 3 dokumenter på j.nr. 16-0543-000005.

²³¹ Dette er konstateret ved eksempelvis på j.nr. 17-4000-000009 og på j.nr. 16-0543-000005.

Af disse 31 dokumenter synes kun ét at vedrøre besvarelsen af Rigsrevisionens anmodninger i revisionsnotat af 26. april 2017, og det er medarbejder A's fremsendelsesmail af 3. maj 2017, der er journaliseret på j.nr. 17-4000-000009. E-mailen er journaliseret uden det vedhæftede svar på anmodningerne. Selve svaret er også journaliseret på j.nr. 17-4000-000009, selvom sagsnummeret, der fremgår af sidehovedet på svaret oplyses at være j.nr. 16-0543-000005. Svaret fremgår imidlertid af Excel-oversigten som "senest opdateret" den 24. februar 2017, hvilket oplagt ikke er korrekt.

Dette viser ikke, om styrelsen har journaliseret de relevante sagsakter i perioden 26. april til 3. maj 2017 på sagerne, men det er ikke muligt at konstatere dette ud fra e-mailarkiver og sagsakter.

Vi har forsøgt at afdække forholdene ved søgninger i de relevante medarbejders e-mailarkiver og ved søgninger i det samlede journalmateriale. Vi har først søgt efter konkrete korrespondancer og sagsbehandlingsskridt, som vi havde en forventning om, ville være foretaget som led i betjeningen af Rigsrevisionen på de enkelte punkter. Vi har kun i begrænset omfang fundet sådanne dokumenter, og vi har derfor efterfølgende søgt i bredere og mere generelle vendinger og perioder i e-mailarkiverne og det samlede journalmateriale. Disse søgninger har også kun i mindre omfang afdækket styrelsens sagsbehandling i relation til betjeningen af Rigsrevisionen.

10.2 Rigsrevisionens spørgsmål om videregivelse af oplysninger til politiet om selskab 1

10.2.1 Rammesætning

10.2.1.1 Anledning til undersøgelsen

Det første af de fire punkter med tilknytning til de forhold, som ifølge Rigsrevisionen kunne indebære lovovertrædelser, vedrører Rigsrevisionens spørgsmål om videregivelse af visse oplysninger til politiet.

Rigsrevisionen henlede som led i sin undersøgelse styrelsens opmærksomhed på, at det i november 2016 fremgik af CVR, at der var uoverensstemmelse mellem registrering af stemmeandele og ejerforhold i selskab 1.²³² Registreringerne i CVR viste, at fisker B ejede 100 % af andelene i selskab 1, mens selskab 2 besad alle stemmeandele. Rigsrevisionens oplysning må skulle forstås således, at Rigsrevisionen ville gøre styrelsen opmærksom på, at ejeren af selskab 1 ikke havde stemmeretten, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse var i strid med fiskeriloven.

LFST kontaktede herefter advokaten for selskab 1 for at gøre opmærksom på registreringen i CVR, hvoraf fremgik, at selskab 2 havde 100 % stemmeret i selskab 1, men ingen ejerandel, hvilket styrelsen bemærkede, ikke var i overensstemmelse med ordlyden af fiskeriloven og

²³² Bilag 40

selskabets vedtægter, hvorefter anparterne ved stemmeret skulle have en indflydelse, der mindst svarerede til kapitalandelen.

Rigsrevisionen undrede sig over, at styrelsen ikke samtidig med henvendelsen til advokaten også kontaktede Nordjyllands Politi, og anmodede om en redegørelse for baggrunden for, at styrelsen ikke videregav oplysningerne om, at ejeren af selskab 1 tilsyneladende havde givet selskab 2 råderet over samtlige stemmeandele i selskab 1, når styrelsen var bekendt med, at Nordjyllands Politi få dage forinden havde afsluttet en efterforskning, der involverede selskab 1 og selskab 2. Efterforskningen var foranlediget af Greenpeaces politianmeldelse i september 2015.²³³ Rigsrevisionen anmodede også om at få udleveret kopi af det materiale, som styrelsen havde videregivet til politiet i forbindelse med denne efterforskning.

Rigsrevisionen oplevede ikke at modtage tilfredsstillende svar på anmodningerne, og Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet Kammeradvokaten om at afdække, om LFST bevidst har handlet i strid med særligt kravet om videregivelse af oplysninger til Rigsrevisionen og sandhedspligten i relation til anmodningen om en redegørelse for baggrunden for, at styrelsen ikke rettede henvendelse til politiet, og om medarbejdere bevidst har undladt at udlevere de efterspurgte oplysninger til Rigsrevisionen, herunder kopi af det materiale, som styrelsen havde videregivet til politiet i forbindelse med politiets efterforskning af bl.a. selskab 2 og selskab 1 samt styrelsens korrespondance med advokaten for selskab 1.

10.2.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Styrelsens journalisering af sagsakter i relation til betjeningen af Rigsrevisionen har ikke kunnet anvendes til at afdække de relevante sagsbehandlingsskridt som nærmere beskrevet i afsnit 10.1. Vores søgninger i de modtagne journaler og e-mailarkiver har kun i begrænset omfang kunnet belyse sagsbehandlingen.

Foruden en notits om håndpant har det således ikke været muligt ved søgninger at finde intern korrespondance, notater, sagsakter eller lignende i forbindelse med styrelsens besvarelse af Rigsrevisionens anmodninger i relation til håndpantssætningen i selskab 1.

10.2.2 Faktum

Selskab 1 blev stiftet den 3. januar 2014 af fisker B, som ligeledes var direktør i selskabet, jf. udskrift fra CVR.²³⁴ Fisker B udtrådte af direktionen den 24. oktober 2014, og i stedet indtrådte fisker C. Fisker C udtrådte af selskabets direktion den 19. januar 2016, og i stedet indtrådte fisker A. Fisker A overtog samtidig alle ejer- og stemmerettigheder i selskabet. Det fremgik af selskabets ejerbøger, at samtlige anparter var håndpantssat til selskab 2 fra selskabets stiftelse den 3. januar 2014.²³⁵ Det fremgik ikke af ejerbøgerne, at håndpantssætningen af

²³³ Nærmere herom i afsnit 8.

²³⁴ Bilag 41

²³⁵ Bilag 42 og bilag 43

kapitalandelene indebar en overdragelse af stemmeretten. Efter det foreliggende forelå der heller ikke en særskilt aftale herom mellem selskab 2 og fisker B.

Som led i sin undersøgelse gjorde Rigsrevisionen styrelsen opmærksom på, at der var uoverensstemmelse mellem registrering af stemmeandele og ejerforhold i selskab 1. Ifølge Rigsrevisionens oplysninger fremgik det i november 2016 af CVR, at selskab 2 besad alle stemmeandele, men 0 % i ejerandel, idet selskabet var 100 % ejet af fisker A. Efter Rigsrevisionens opfattelse var denne konstruktion i strid med fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 4.

Det fremgår af CVR, at fisker C havde 100 % af ejerandelene og 100 % af stemmerettighederne i perioden fra den 25. februar 2015 til den 18. januar 2016. Endvidere fremgår det af CVR, at selskab 2 havde 100 % af stemmerettighederne med ændringsdato den 19. januar 2016 og afhændelsesdato den 19. januar 2016.²³⁶ I henhold til registreringen var selskab 2 således kun registreret med 100 % af stemmerettighederne i én dag. Rigsrevisionen gik ud fra, at selskab 2 havde haft 100 % af stemmerettighederne siden januar 2014, hvor selskabets anparter blev håndpantset til selskab 2.

Forklaringen på, at Rigsrevisionen mente, at selskab 2 havde 100 % af stemmerettighederne, må være, at Rigsrevisionen var af den opfattelse, at stemmeretten automatisk overgik til pant-haver ved håndpantsetning af kapitalandele,²³⁷ idet sikringsakten af Rigsrevisionen blev anset for at omfatte overtagelse af stemmeretten.²³⁸

Styrelsen var enig med Rigsrevisionen i, at det var i strid med fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 4, at 100 % af stemmerettighederne var hos selskab 2, mens fisker A ejede 100 % af kapitalandelene. Medarbejder A kontaktede derfor ved e-mail af 26. januar 2017 en advokat, som repræsenterede selskab 1. I e-mailen var vedhæftet et brev af samme dato samt udskrift fra CVR af 26. januar 2018.²³⁹ I brevet skrev medarbejder A bl.a., at:

”Ifølge den senest modtagne ejerbog er samtlige anparter i selskabet ejet af [fisker A]. Anparterne er håndpantset til [selskab 2], som er godkendt som erhvervsfiskeriselskab. Pantsetning til et godkendt erhvervsfiskeriselskab er i overensstemmelse med fiskeriloven.

Vi har imidlertid konstateret, at det fremgår af CVR-registret, at [selskab 2] har 100 % stemmeandel i [selskab 1], jf. vedhæftede. Dette er ikke i overensstemmelse med ordlyden af Fiskeriloven og selskabets vedtægter, hvorefter anparterne ved stemmeret eller lignende skal have indflydelse, der mindst svarer til kapitalandelen. [Selskab 2] ejer ikke anparter i [selskab 1].”

²³⁶ Bilag 44

²³⁷ Bilag 40

²³⁸ Bilag 40

²³⁹ Bilag 45

I fortsættelse heraf anmodede medarbejder A om selskabets bemærkninger hertil. Selskab 1's advokat svarede mindre end en time senere samme dag, at registreringen af håndpant var en fejl, der straks ville blive berigtiget.²⁴⁰ En halv time senere fremsendte advokaten en udskrift fra CVR, hvori det fremgik, at fisker A ejede både samtlige anparter og stemmeandele.²⁴¹ Medarbejder A besvarede advokaten ved e-mail af 27. januar 2017, hvori medarbejder A takkede for den hurtige tilbagemelding.²⁴² Ved en efterfølgende søgning har det ikke været muligt at finde yderligere e-mailkorrespondance mellem styrelsen og selskab 1's advokat vedrørende fejlregistreringen af håndpant, og det må således formodes, at der ikke har været mere korrespondance.

I forhold til håndpantssætningen bemærkes det, at styrelsen havde været bekendt hermed siden 2014, idet det fremgår af tidligere e-mailkorrespondancer mellem medarbejder A og selskab 1's advokat, at styrelsen to gange, henholdsvis den 27. november 2014 og den 7. juni 2016, godkendte selskabet som berettiget til at drive erhvervsmæssigt fiskeri i henhold til fiskerilovens § 16. Godkendelserne skete på baggrund af e-mails fremsendt af advokaten den 6. november 2014 og den 23. maj 2016.²⁴³ Sammen med de to e-mails var vedhæftet selskabets vedtægter, ejerbøger samt udskrifter fra CVR. Af ejerbøgerne fremgik det, som nævnt ovenfor, at 100 % af selskabets anparter siden stiftelsestidspunktet den 3. januar 2014 havde været håndpantssat til selskab 2.

I revisionsnotat af 26. april 2017 anførte Rigsrevisionen, at Rigsrevisionen tidligere i undersøgelsen havde konstateret, at der var uoverensstemmelse mellem registrering af stemmeandele og ejerforhold i selskab 1 i CVR, men at dette forhold nu – efter styrelsens henvendelse til selskabets advokat – var rettet i CVR, men ikke fremgik af historikken i CVR. I fortsættelse heraf anmodede Rigsrevisionen om svar på, hvorvidt LFST samtidig med, at styrelsen ved brev af 26. januar 2017 havde rettet henvendelse til fiskeriselskabets advokat også havde givet underretning til Nordjyllands Politi, når nu styrelsen var bekendt med, at der få dage forinden var afsluttet en politiefterforskning, der vedrørte fisker D's kontrol over kvoter.²⁴⁴ Herudover anmodede Rigsrevisionen om at få udleveret de oplysninger, som styrelsen havde videregivet til Nordjyllands Politi i forbindelse med politiets efterforskning samt politiets endelige rapportering.²⁴⁵

Ved LFST's høringssvar af 3. maj 2017 fra medarbejder B oplyste LFST, at styrelsen ikke havde givet oplysningen videre til politiet. Styrelsen bemærkede samtidig, at forholdet ikke

²⁴⁰ Bilag 45

²⁴¹ Bilag 45 og bilag 46

²⁴² Bilag 47

²⁴³ Bilag 42 og bilag 43

²⁴⁴ Jf. nærmere herom i afsnit 8.

²⁴⁵ Bilag 48

havde betydning for kvotekonzentrationen, men at reglerne om bl.a. stemmeret i erhvervsfiskeriselskaberne var en del af fiskerilovens selskabsretlige regler.²⁴⁶ I forhold til det efterspurgte materiale oplyste styrelsen følgende:

”Styrelsen har som sådan ikke udleveret materiale til politiet i forbindelse med deres efterforskning på baggrund af anmeldelse modtaget fra Greenpeace. Styrelsen har modtaget brev vedlagt materiale (2 ringbind) fra politiet og har afgivet sine bemærkninger hertil.”

Sammen med høringssvaret af 3. maj 2017 havde styrelsen vedhæftet kopi af styrelsens høringssvar af 3. november 2016 til Nordjyllands Politi²⁴⁷ samt kopi af politiets orientering om indstilling af efterforskningen.²⁴⁸

I styrelsens høringssvar af 3. november 2016²⁴⁹ til Nordjyllands Politi havde styrelsen bl.a. oplyst, at hensigten med reglerne i fiskeriloven for erhvervsfiskeriselskaber var at sikre fiskernes ejerskab af fiskerettighederne og indflydelse i fiskeriet, hvorfor der også stilles krav om, at erhvervsfiskerne i et selskab skal have stemmemajoritet.²⁵⁰ Det er efter vores vurdering ikke korrekt, at fiskeriloven indeholder krav om, at erhvervsfiskerne i et selskab skal have stemmemajoritet, jf. nærmere herom nedenfor afsnit 10.2.4.1.

På baggrund af styrelsens oplysninger i høringssvar af 3. maj 2017 anmodede Rigsrevisionen i revisionsnotat af 10. maj 2017 om styrelsens redegørelse for de overvejelser, der lå til grund for, at styrelsen ikke kontaktede politiet, når man kontaktede advokaten om registreringerne i CVR, selvom styrelsen selv vurderede, at denne konstruktion var en overtrædelse af fiskeriloven. Rigsrevisionen anmodede samtidig om styrelsens korrespondance med advokaten vedrørende dette forhold. Herudover bemærkede Rigsrevisionen, at det på baggrund af en gennemgang af styrelsens høringssvar af 3. november 2016 til Nordjyllands Politi kunne konstateres, at styrelsen havde vedlagt opgørelser over fisker D's, fisker E's og fisker C's kvoteandelskoncentrationer. Disse opgørelser havde styrelsen ikke fremsendt til Rigsrevisionen sammen med styrelsens høringssvar af 3. maj 2017. I revisionsnotatet af 10. maj 2017 gentog Rigsrevisionen derfor anmodningen om at modtage alt det materiale, som styrelsen havde videregivet til Nordjyllands Politi i forbindelse med politiets efterforskning.²⁵¹

Styrelsen fremsendte aldrig korrespondancen, som styrelsen havde haft med selskab 1's advokat, eller kopi af opgørelserne af fisker D's, fisker E's og fisker C's kvoteandelskoncentration. Styrelsen var i besiddelse af opgørelserne (se afsnit 8).

²⁴⁶ Bilag 49

²⁴⁷ Bilag 50

²⁴⁸ Bilag 50

²⁴⁹ Bilag 50

²⁵⁰ Bilag 25

²⁵¹ Bilag 51

I perioden fra den 12. juni 2017 til august 2017, hvor Rigsrevisionen fremsendte den endelige beretning, var der en del korrespondance mellem Rigsrevisionen og styrelsen om, hvorvidt håndpant sætningen og uoverensstemmelserne i CVR mellem stemmeret og ejerandel i selskab 1 var i strid med fiskeriloven.

Den 28. juni 2017 sendte Rigsrevisionen et revideret beretningsudkast til styrelsen, i hvilket Rigsrevisionen fastholdt, at håndpant sætningen efter Rigsrevisionens opfattelse var i strid med fiskeriloven.²⁵² Rigsrevisionen anførte bl.a., at håndpant under normale omstændigheder er en særlig form for pant i løsøre eller værdipapirer, hvor pantavers rettigheder i relation til pantet afhænger af, at pantsætter berøves rådigheden over det pantsatte gode. I fortsættelse heraf anførte Rigsrevisionen, at pantet skulle overgives fysisk til pantaveren eller opbevares på en sådan måde, at pantsætteren berøves dispositionsmuligheden. Videre anførte Rigsrevisionen, at registreret håndpant i anparter under normale omstændigheder er uforeneligt med fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 4, hvoraf det fremgår, at kapitalejerne skal have stemmeandele proportionalt med ejerandelene i et selskab. Endvidere anførte Rigsrevisionen, at det skyldes, at pantsætter under normale omstændigheder effektivt berøves rådigheden over selskabet, herunder indflydelse og stemmeret. Det var ikke nærmere forklaret i det reviderede beretningsudkast af 28. juni 2017, hvad Rigsrevisionen mente med ”under normale omstændigheder”.

Rigsrevisionen anførte i sammenhæng med ovenstående, at hensigten med reglerne i fiskeriloven for erhvervsfiskeriselskaber er at sikre fiskernes ejerskab af fiskerettighederne og indflydelse i fiskeriet, hvorfor der også stilles krav om, at erhvervsfiskerne i et selskab skal have stemmemajoritet. Rigsrevisionen anmodede samtidig styrelsen om at præcisere, hvorfor styrelsen mente, at håndpant sætningen ikke var i strid med fiskeriloven.

Ved e-mail af 29. juni 2017 fremsendte Miljø- og Fødevareministeriets departement ved medarbejder C høringssvar af samme dato.²⁵³ Sammen med høringssvaret fremsendtes en generel notits om håndpant udarbejdet af medarbejder A.²⁵⁴ I forhold til den konkrete sag om håndpant sætning af anparterne i selskab 1 henvistes til kommentarer påført beretningsudkastet.²⁵⁵ Ud fra de foreliggende oplysninger er kommentarerne udarbejdet af styrelsen, herunder medarbejder B og medarbejder A.

I en oversigt over styrelsens svar på kritik i beretningsudkastet²⁵⁶ blev det anført, at håndpant ikke i sig selv var i strid med fiskerilovens § 16. I fortsættelse heraf blev det oplyst, at den eneste begrænsning i forhold til pantsætning var fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 1, hvoraf fremgår, at selskabet kun kan registreres som berettiget til at drive erhvervmæssigt fiskeri, når

²⁵² Bilag 40

²⁵³ Bilag 52

²⁵⁴ Bilag 53

²⁵⁵ Bilag 40 (Rigsrevisionens udkast til beretning sendt i lynhøring den 28. juni 2017).

²⁵⁶ Bilag 54

vedtægterne bl.a. indeholder bestemmelse om, at 2/3 af selskabskapitalen alene kan pantsættes til erhvervsfiskere med A-status eller registrerede erhvervsfiskeriselskaber. Det blev i kommentarerne fastholdt, at der ikke var sket nogen overtrædelse af fiskerilovens § 16, ligesom der ikke havde været indikation på omgåelse, hvorfor styrelsen ikke havde fundet anledning til at videregive oplysningerne til politiet. Styrelsen anførte videre, at styrelsen i forbindelse med sagen havde kontrolleret de senest fra selskabets modtagne vedtægter samt foretaget et opslag i CVR, hvoraf fremgik, at fisker A, som ejede selskabet, også havde stemmeretten. Styrelsen konstaterede på den baggrund, at selskab 1's vedtægter overholdt kravet i fiskeriloven. I kommentarerne blev det videre bemærket, at parterne kan aftale, at stemmeretten ikke overgår til pantthaver i forbindelse med håndpant, og at selskabets advokat i den konkrete sag havde forklaret, at der var sket en fejl, og at pantsætningen ikke skulle have været registreret. Endelig blev det bemærket i kommentarerne, at en overtrædelse af fiskerilovens § 16 ikke er strafsanktioneret i henhold til fiskeriloven, men at et selskab, som ikke lever op til lovens krav, risikerer at få afslag på at blive godkendt til at drive erhvervmæssigt fiskeri.

10.2.3 Retsgrundlag

Det følger af fiskerilovens § 16, stk. 1, at aktie- og anpartsselskaber kan registreres med retten til at drive erhvervmæssigt fiskeri, hvis selskabet opfylder betingelsen om, at mindst 2/3 af selskabskapitalen ejes af personer, der er registreret som erhvervsfiskere med A-status, eller at mindst 2/3 af selskabskapitalen ejes af et eller flere selskaber, hvor hele selskabskapitalen ejes af personer, der er registreret som erhvervsfiskere med A-status.

Registreringen som erhvervsfiskeriselskab er endvidere betinget af, at selskabets vedtægter indeholder de bestemmelser, der fremgår af fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 1-5. De to bestemmelser, som er centrale for at forstå problemstillingen vedrørende håndpantningen af anparterne i selskab 1, er nr. 1 og nr. 4.

Fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 1, omhandler overdragelse af selskabskapitalen til eje eller pant. Bestemmelsen fastslår, at selskabets vedtægter skal indeholde en bestemmelse om, at 2/3 af selskabskapitalen kun kan udstedes eller overdrages til eje eller pant til erhvervsfiskere med A-status eller registrerede erhvervsfiskeriselskaber. Bestemmelsen er ikke til hinder for, at der kan ske håndpantning af selskabets aktie- og anparter. Bestemmelsen fastslår alene, at det skal stå i selskabets vedtægter, at pantsætningen kun kan ske til erhvervsfiskere med A-status eller erhvervsfiskeriselskaber.

Af fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 4, fremgår, at selskabets vedtægter skal indeholde en bestemmelse om, at de noterede aktier eller anparter ved stemmeret eller lignende har en indflydelse, der mindst svarer til kapitalandelen. Med de "noterede aktier eller anparter" henvises der til bestemmelsens § 16, stk. 2, nr. 2, hvoraf fremgår, at 2/3 af aktierne eller anparterne skal noteres med den begrænsning i omsætteligheden, som følger af § 16, stk. 2, nr. 1. Stemmeretten knytter sig således til aktiens eller anpartens egenskab, hvilket betyder, at selskabet ved

en eventuel opdeling af aktierne eller anparterne i klasser skal sikre, at mindst 2/3 har en stemmeret eller lignende, der mindst svarer til kapitalandelen. Bestemmelsen forhindrer altså ikke, at stemmeretten er tillagt en anden person eller et andet selskab end den, som ejer kapitalandelene.

I forhold til reglerne om håndpantstætning følger det af selskabslovens § 65, stk. 2, at sikringsakten for håndpantstætning af kapitalandele er underretning til selskabet. Underretningen til selskabet bør angive, om stemmeretten ligeledes er omfattet af pantstætningen. Udgangspunktet er, at pantsætteren bevarer stemmeretten ved pantstætning af kapitalandele, medmindre det er aftalt, at stemmeretten overgår til pantthaver.²⁵⁷ Dette gælder, indtil pantthaveren vælger at træde til pantet som følge af misligholdelse enten af pantstætningsaftalen eller den låneaftale, som kapitalandelene er stillet til sikkerhed for opfyldelsen af.

10.2.4 Vurdering

10.2.4.1 Overholdelse af relevant lovgivning

Som det fremgår af faktumbeskrivelsen, var 100 % af kapitalandelene i selskab 1 håndpantstæt til selskab 2 fra selskabets stiftelsestidspunkt og frem til den 26. januar 2017, hvor selskab 1's advokat oplyste, at der var tale om en fejl, som straks ville blive berigtiget. Som det ligeledes fremgår, konstaterede Rigsrevisionen i november 2016 ved opslag i CVR, at 100 % af stemmeretten tilhørte selskab 2, mens 100 % af ejerandelene tilkom fisker A. Efter Rigsrevisionens opfattelse var denne konstruktion i strid med fiskeriloven. Det bemærkes i den sammenhæng, at vi faktisk ikke ved, om stemmeretten var overdraget til selskab 2 sammen med håndpantstætningen, idet registreringen i CVR alene viser, at selskab 2 var registreret med 100 % af stemmerettighederne i én dag.

Det følger af fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 1, at et selskab kun kan registreres som berettiget til at drive erhvervmæssigt fiskeri, når selskabets vedtægter indeholder bestemmelser om, at 2/3 af selskabskapitalen kun kan udstedes eller overdrages til eje eller pant til erhvervsfiskere med A-status eller registrerede erhvervsfiskeriselskaber. Ud fra sin ordlyd forhindrer fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 1, efter vores vurdering ikke, at der foretages håndpantstætning af anparterne i selskabet. Bestemmelsen fastslår alene, at det skal stå i selskabets vedtægter, at pantstætningen kun kan ske til erhvervsfiskere med A-status eller erhvervsfiskeriselskaber. I dette tilfælde skete håndpantstætningen til selskab 2, som var registreret som et erhvervsfiskeriselskab.

Videre følger det af fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 4, at selskabet kun kan registreres som erhvervmæssigt fiskeriselskab, såfremt selskabets vedtægter indeholder en bestemmelse om, at de noterede aktier eller anparter ved stemmeret eller lignende har en indflydelse, der mindst svarer til kapitalandelen.

²⁵⁷ At pantsætter som deklaratorisk udgangspunkt bevarer stemmeretten, har forudsætningsvis støtte i dommen i UfR 1968.766 H. Se endvidere artikel U2011B.237, Panterettens deklaratoriske omfang ved pant i kapitalandele af Henrik Kure.

.....

Efter vores vurdering fastslår bestemmelsen alene, at det skal stå i selskabets vedtægter, at 2/3 af selskabets anparter har en stemmeret, der mindst svarer til kapitalandelen. Det kan have betydning i forhold til en eventuel opdeling af selskabets anparter i klasser, hvor nogen af anparterne tildeles stemmeret, mens andre ikke gør. Det er således vores vurdering, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at stemmeretten er tillagt end anden person og/eller selskab end den, som ejer kapitalandelene.

Det er på den baggrund vores vurdering, at håndpant sætningen og registreringen i CVR, som efter Rigsrevisionens oplysninger viste, at selskab 2 havde 100 % af stemmeretten, men ingen ejerandel, var lovlig efter fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 4.

Det bemærkes i den sammenhæng, at styrelsen formentlig også har fejlfortolket fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 4, idet styrelsen i brev af 26. januar 2017 til selskab 1's advokat indikerede, at styrelsen var enig med Rigsrevisionen i, at overdragelsen af 100 % af stemmeretten til selskab 2 var i strid med fiskeriloven. Styrelsen anførte, at styrelsen havde konstateret, at det fremgik af CVR, at selskab 2 havde 100 % stemmeandel, men ingen anparter, hvilket efter styrelsens opfattelse ikke var i overensstemmelse med ordlyden af fiskeriloven og selskabets vedtægter. Da styrelsen efter henvendelsen til selskab 1's advokat kunne konstatere, at forholdet i CVR var blevet berigtiget, således at fisker A havde 100 % af stemmeretten og 100 % af ejerandelen, fandt styrelsen ikke anledning til at gøre yderligere eller anfægte advokatens forklaring om, at håndpant sætningen og registreringen af stemmeretten var en fejl. Styrelsen mente dog ikke, at selve håndpant sætningen var i strid med fiskeriloven. Det sidste er efter vores vurdering korrekt. Styrelsen har således ikke haft anledning til at videregive oplysningerne til politiet.

Det bemærkes desuden, at det giver god mening, at selskab 1's advokat oplyste til styrelsen ved e-mail af 26. januar 2017, at der var tale om en fejl, og at håndpant sætningen ikke skulle have været registreret, da stemmerettighederne formentlig skulle have været ændret i forbindelse med, at fisker A indtrådte som ejer af selskab 1.

10.2.4.2 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

Det må anses for en fejl og i strid med pligten i rigsrevisorlovens § 12, stk. 1, at styrelsen ikke fremsendte den dokumentation, som Rigsrevisionen efterspurgte. Der sigtes her til korrespondancen med selskab 1's advokat og opgørelserne over kvotekoncentrationen for fisker D, fisker E og fisker C, som styrelsen havde fremsendt til Nordjyllands Politi. På trods af, at Rigsrevisionen ved revisionsnotat af 10. maj 2017 specifikt efterspurgte disse opgørelser, fremsendte styrelsen dem ikke og besvarede heller ikke anmodningen. Søgninger i sagsakter og e-mailarkiver har ikke givet en rimelig årsag til den manglende fremsendelse af dokumentationen. På det foreliggende grundlag bærer medarbejder B efter vores vurdering ansvaret for det.

.....

Som det fremgår af ovenstående, er det vores vurdering, at håndpantsætningen og registreringen i CVR, hvoraf fremgik, at selskab 2 havde 100 % af stemmerettighederne, men ingen ejerandel, ikke var i strid med fiskerilovens § 16.

Henset hertil kan det ikke kritiseres, at styrelsen ikke videregav oplysningerne til politiet. Styrelsens vurdering af, at forholdet ikke var i strid med fiskeriloven, var korrekt, og der var således ikke tale om en lovovertrædelse, som styrelsen burde have fundet anledning til at underrette politiet om.

Det ændrer imidlertid ikke på, at styrelsen burde have givet Rigsrevisionen en dækkende redegørelse for, hvordan fiskerilovens § 16 skulle forstås, samt hvorfor styrelsen på den baggrund ikke mente, at håndpantsætningen til selskab 2 var i strid med bestemmelsen. En sådan dækkende redegørelse for forståelsen af fiskeriloven modtog Rigsrevisionen imidlertid ikke.

Såfremt styrelsen havde givet Rigsrevisionen en sådan redegørelse, kunne kritikken og de mange yderligere anmodninger fra Rigsrevisionen højst sandsynligt være undgået.

Det var således ikke konsekvensløst, at styrelsen ikke besvarede Rigsrevisionens anmodninger tilstrækkeligt og på en sådan måde, at Rigsrevisionen ikke havde misforstået reglerne og fortsat deres anmodninger.

Styrelsen fremsendte den 29. juni 2017 sammen med styrelsens bemærkninger til Rigsrevisionens beretningsudkast en notits om håndpant udarbejdet af styrelsen den 29. juni 2017. I notitsen, som var på lidt under en A4-side, anførte styrelsen, at fiskeriloven ikke indeholdt et forbud mod håndpant. I notitsen var der ikke henvist til regelgrundlaget, og styrelsens forklaring var kort og overordnet. Notitsen gav ikke Rigsrevisionen en dækkende forklaring på, hvordan reglerne om håndpant i fiskeriloven skulle forstås, ligesom styrelsen i notitsen havde fejlfortolket fiskerilovens § 16, stk. 2, nr. 4. Det må således anses for en fejl i styrelsens betjening af Rigsrevisionen, at styrelsen ikke gav en dækkende forklaring på, hvordan fiskerilovens § 16 skulle forstås. Ansvar for denne fejl kan efter vores vurdering tilskrives medarbejder B og medarbejder A.

Det må endvidere anses som en fejl, at opgørelserne over kvotekoncentrationerne ikke har været journaliseret i styrelsens journaliseringssystem, Captia, og kun er fundet ved søgninger i relevante sagsbehandlers e-mailarkiver. Det må således konstateres, at styrelsen har tilsidesat journaliseringspligten. Denne fejl er også påpeget ovenfor under afsnit 8.4.2.2.

Styrelsens journalisering og dokumentation af sagsbehandlingen i forhold til anmodningerne vedrørende håndpantsætningen i selskab 1 må generelt vurderes at have været mangelfuld. Foruden notitsen om håndpant samt styrelsens løbende bemærkninger og svar til Rigsrevisi-

onen har det ikke været muligt at finde intern korrespondance, notater, sagsakter eller lignende i forbindelse med styrelsens håndtering og besvarelse af spørgsmålet om håndpantstætningen, ligesom der heller ikke er journaliseret sådant materiale i de angivne journalsager i styrelsens journaliseringssystem.

10.3 Rigsrevisionens spørgsmål til et af fisker A's køb af IOK

10.3.1 Rammesætning

10.3.1.1 Anledning til undersøgelsen

Det andet af de fire punkter med tilknytning til de forhold, som ifølge Rigsrevisionen kunne indebære lovovertrædelser, vedrører Rigsrevisionens spørgsmål til et konkret køb af IOK foretaget af fisker A.

Som led i sin undersøgelse gennemgik Rigsrevisionen styrelsens notat af 17. november 2015 til departementet om fisker A's ejerskab af IOK-kvoteardele. Styrelsen havde i notatet bl.a. beskrevet, at fisker A ikke havde købt IOK efter 1. januar 2014. Denne dato var ifølge styrelsen afgørende, idet IOK-kvoteloftet for personer (10 %-reglen) blev indført den 1. januar 2014, og idet fisker A overskred loftet den 1. januar 2014. Loftet indebar, at fisker A ikke måtte tilkøbe kvoteardele uden samtidig at afhænde kvoteardele.

Rigsrevisionen fandt ikke styrelsens notat af 17. november 2015 retvisende og anmodede om at få dokumentation for, at en konkret handel blev foretaget i oktober 2013 som beskrevet i notatet af 17. november 2015, idet Rigsrevisionen kunne konstatere, at handlen var registreret i Fiskerisystemet som gennemført i januar 2014. Rigsrevisionen anmodede også om at få tilsendt styrelsens retningslinjer for datering af overdragelser af IOK.²⁵⁸

Styrelsens besvarelse af de to anmodninger var indbyrdes modstridende, og Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet Kammeradvokaten om at undersøge styrelsens sagsbehandling i forbindelse med besvarelsen af de to anmodninger. I den forbindelse er baggrunden for, at styrelsen gav svar, der var indbyrdes modstridende uden nærmere begrundelse, søgt afdækket.

10.3.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Styrelsens journalisering af sagsakter i relation til betjeningen af Rigsrevisionen har ikke kunnet anvendes til at afdække de relevante sagsbehandlingsskridt som nærmere beskrevet i afsnit 10.1. Vores søgninger i de modtagne journaler og e-mailarkiver har kun i begrænset omfang kunnet belyse sagsbehandlingen.

10.3.2 Faktum

I efteråret 2015 blev der stillet en række folketingsspørgsmål om kvotekonzentrationsreglerne, som fik styrelsen til at udarbejde et notat til departementet om fisker A's ejerskab af

²⁵⁸ Bilag 48

..... IOK.²⁵⁹ Notatet er dateret den 17. november 2015 og konkluderer, at fisker A ikke havde erhvervet IOK-kvoteardele i strid med kvoteardelebegrensningen, som blev indført for personer den 1. januar 2014. Der er anført initialerne "[medarbejder A's initialer]" på notatet, hvilket må antages at betyde, at medarbejder A har skrevet notatet.

Rigsrevisionen gennemgik notatet som led i sin undersøgelse og fandt, at det ikke var retvisende i forhold til de handler, som Rigsrevisionen ud fra Fiskerisystemet kunne konstatere, at fisker A havde foretaget efter 1. januar 2014.

Både styrelsen og Rigsrevisionen synes at have som grundlæggende præmis for drøftelserne om fisker A's kvotearjerskab pr. 1. januar 2014, at fisker A's ejerskab på dette tidspunkt er afgørende for, hvor stor en kvotearandel fisker A måtte eje fremadrettet. Dette er efter vores vurdering ikke en korrekt præmis, hvilket beskrives nærmere nedenfor i afsnittet om retsgrundlaget.

I revisionsnotat af 26. april 2017 bemærkede Rigsrevisionen, at fisker A tilsyneladende i hvert fald i tre tilfælde havde købt IOK (brisling) i strid med kvoteardelebegrensningen.²⁶⁰ Rigsrevisionen anmodede i den forbindelse om dokumentation for overdragelsestidspunktet for det ene af de tre køb. Det drejede sig om købet af 37,34 promille brisling til fartøj 1 ejet af fisker A's selskab, selskab 1.

Købet var i Licensregistret registreret som gennemført den 16. januar 2014, men styrelsen havde i notatet af 17. november 2015 givet udtryk for, at handlen var foretaget i oktober 2013. Rigsrevisionen anmodede derfor om styrelsens retningslinjer for datering af køb af IOK og oplysning om, hvilken dato en overdragelse af kvoteardele efter styrelsens opfattelse har retsvirkning. Rigsrevisionen anførte fire tænkelige datoer: 1) dato for købskontrakten, 2) overtagedesdato ifølge kontrakten, 3) dato for anmeldelse til styrelsen eller 4) dato for styrelsens registrering af købet.

På baggrund af Rigsrevisionens notat af 26. april 2017 indkaldte medarbejder A en række medarbejdere i styrelsen til et møde med henblik på besvarelse af notatets spørgsmål.²⁶¹ Ved e-mail af 1. maj 2017 sendte medarbejder A et udkast til høringssvar til en række medarbejdere i styrelsen med anmodning om, at de læste det kritisk igennem og sendte eventuelle bemærkninger til medarbejder A hurtigst muligt.²⁶²

I forhold til spørgsmålet om fisker A's ejerandele er der enkelte forskelle mellem udkastversionen og den endelige version af høringssvaret, der blev fremsendt den 3. maj 2017.²⁶³ I

²⁵⁹ Bilag 55

²⁶⁰ Bilag 48

²⁶¹ Bilag 56

²⁶² Bilag 57

²⁶³ Bilag 49

udkastversionen nævnes som en foreløbig bemærkning i relation til notatet af 17. november 2015.²⁶⁴

”Evt. fremsende dokumentation der lå til grund for udarbejdelse af notat.”

Det er umiddelbart medarbejder A, der har indsat bemærkningen. En sådan dokumentation blev ikke omtalt i eller fremsendt med høringssvaret og er ikke identificeret ved søgninger i journalsager og e-mailarkiver.

I relation til spørgsmålet om styrelsens retningslinjer for registrering af kvoteandelshandler stod følgende i udkastet:

”Spørgsmål 22: Som udgangspunkt er retningslinjen for registrering af kvotehandler, at disse registreres på datoen for modtagelsen af anmeldelsen herom.”

I den endelige version af høringssvaret stod følgende:²⁶⁵

”Spørgsmål 22: Retningslinjerne for registrering af kvotehandler er, at disse registreres på datoen for modtagelsen af anmeldelsen herom, hvilket også er datoen for retsvirkning.”

I både udkastversionen og i den endelige version af høringssvaret stod endvidere følgende:

”Spørgsmål 23: Hvad der er forklaringen på, at advokatfirmaet, der har forestået handlen, først den 7. januar 2014 indsender købekontrakten, der er underskrevet den 7. oktober 2013 kan Landbrugs- og Fiskeristyrelsen ikke redegøre for. Styrelsen registrerer handel med kvoter som værende foretaget på den dato, hvor meddelelse om handlen modtages i Landbrugs- og Fiskeristyrelsen.”

Der er ikke ved søgninger fundet andet materiale, der kan dokumentere styrelsens sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af høringssvaret.

Medarbejder A sendte høringssvaret den 3. maj 2017 og fastholdt, at det var styrelsens opfattelse, at notatet af 17. november 2015 indeholdt et retvisende billede af fisker A's ejerskab af kvoteandele efter 1. januar 2014, og at den afgørende dato for overdragelsen af de 37,34 promille brisling var oktober 2013, hvor overdragelsesaftalen blev underskrevet. Det kan således udledes, at styrelsen ikke fandt, at datoen for modtagelse af anmeldelsen af handlen var afgørende i forhold til kvotekonzentrationsreglerne.

²⁶⁴ Bilag 58

²⁶⁵ Bilag 49

En kopi af overdragelsesaftalen vedrørende de 37,34 promille brisling var vedlagt som bilag til høringssvaret til Rigsrevisionen.²⁶⁶ Det fremgår af overdragelsesaftalen, at overdragelsesdagen var den 6. januar 2014, hvor også købesummen på ca. kr. 16 mio. skulle betales ved kontooverførsel. Aftalen er dateret den 7. oktober 2013. Der er anvendt blåt blæk til dateringen og sort blæk til underskrifterne.

Det fremgår af bilaget til høringssvaret af 3. maj 2017, at overdragelsesaftalen er sendt til styrelsen den 7. januar 2014 fra advokat A til medarbejder B med anmodning om registrering af overdragelse af promilleandelen fra fartøj 2 til fartøj 3 (radiokaldnr. 1). Det fremgår også af aftalen, at overdragelsen foretages til fartøj 3 (radiokaldnr. 1).

Medarbejder B foretog registreringen.²⁶⁷ Registreringen af overdragelsen skete imidlertid til fartøj 1 (radiokaldnr. 2).²⁶⁸ Rigsrevisionen synes ikke at have været opmærksom på, at handlen registreres på et andet fartøj end det, der fremgår af aftalen, og styrelsen har ikke nævnt dette forhold for Rigsrevisionen.

Fartøj 3 (radiokaldnr. 1) var ifølge Skibsregistret ejet af selskab 1 i perioden 16. maj 2008 til 4. december 2013, hvor det blev overdraget til fisker B og fisker C.²⁶⁹ Selskab 1's ejerskab blev i Fartøjsregistret registreret som ophørt den 12. december 2013,²⁷⁰ og fartøjet ændrede den 17. december 2016 havnekendingsnr.²⁷¹

Fartøj 1 (radiokaldnr. 2) var ifølge Skibsregistret ejet af selskab 1 i perioden 12. juli 2013 til 22. februar 2016.²⁷²

Selskab 1 ejede således fartøj 3 på datoen for underskriften af aftalen den 7. oktober 2013, men ejede ikke fartøj 3 hverken på overtagelsesdagen den 6. januar 2014 eller ved anmeldelsen den 7. januar 2014. På dette tidspunkt var fartøjet overdraget og havde ændret havnekendingsnr. til A1. Selskab 1 ejede fartøj 1 i hele perioden fra oktober 2013 til januar 2014.

Vi har ikke ved søgninger i journalakter og e-mailarkiver kunnet afdække, på hvilken baggrund medarbejder B registrerede overdragelsen til fartøj 1 på trods af aftalens ordlyd og advokatens anmodning. Vi har heller ikke kunnet afdække styrelsens sagsbehandling i relation til beslutningen om at anse handlen for foretaget før 1. januar 2014 i relation til kvotekonzentrationsreglerne, selvom handlen blev registreret i Licensregistret som gennemført den 16. januar 2014.

²⁶⁶ Jf. bilag 59

²⁶⁷ Jf. bilag 59

²⁶⁸ Jf. bilag 60

²⁶⁹ Bilag 61. Ifølge Fartøjsregistret var selskab 1's ejerperiode fra 24. februar 2012 til 12. december 2013, jf. bilag 62.

²⁷⁰ Jf. bilag 62

²⁷¹ Jf. bilag 61

²⁷² Bilag 63

I revisionsnotat af 10. maj 2017 fastholdt Rigsrevisionen, at styrelsens notat af 17. november 2015 til Miljø- og Fødevarerministeriets departement ikke var retvisende, og bemærkede, at styrelsen tilsyneladende ikke havde fulgt sine retningslinjer for datering af køb i relation til fisker A's køb af de 37,34 promille brisling.

Vores søgninger har ikke afdækket intern korrespondance eller anden sagsbehandling i relation til disse forhold i perioden efter afgivelsen af høringsvaret den 3. maj 2017 eller efter modtagelsen af revisionsnotat af 10. maj 2017.

I styrelsens høringssvar til beretningsudkastet af 12. juni 2017 medgav styrelsen, at beskrivelsen af fisker A's kvoteejerskab i notatet af 17. november 2015 til departementet kunne have været mere fyldestgørende, men fastholdt, at beskrivelsen var retvisende i forhold til det aktuelle ejerskab i november 2015.²⁷³

10.3.3 Retsgrundlag

Det følger af den dagældende reguleringsbekendtgørelses § 91, stk. 6, jf. bilag 8, at styrelsen skulle oplyses om bl.a. dato for overdragelse af IOK-andele. Denne bestemmelse er videreført til den gældende reguleringsbekendtgørelses § 107, stk. 6, jf. bilag 7.

Det fremgår imidlertid hverken af fiskeriloven eller bekendtgørelser udstedt i medfør af fiskeriloven pr. hvilken dato en kvoteandelsoverdragelse skal registreres i Licensregistret, eller hvilken anden dato en overdragelse skal anses for at være foretaget i relation til opgørelse af en fiskers kvoteejerskab.

Som nævnt ovenfor synes det at have været en fælles forståelse mellem Rigsrevisionen og styrelsen ved drøftelserne om fisker A's kvoteejerskab efter 1. januar 2014, at denne dato er relevant for, hvor stor en andel af de samlede danske IOK-kvoter fisker A må eje. Dette er efter vores vurdering ikke en korrekt forståelse af reguleringsbekendtgørelsen.

IOK-kvoteloftet for personer blev indført ved en ændring af reguleringsbekendtgørelsen pr. 1. januar 2014.²⁷⁴ Bekendtgørelsens § 90, stk. 3 og stk. 8-10, havde herefter følgende ordlyd:

”Stk. 3. Et fartøjs og en persons samlede årsmængder af IOK-kvoter må højst udgøre 10 % af de samlede danske IOK-kvoter. Beregningen sker på grundlag af Danmarks initialkvote pr. 1. januar, dog benyttes et gennemsnit af de foregående 3 års kvoter, hvis kvoten ikke er fastsat pr. 1. januar.

[...]

²⁷³ Bilag 54

²⁷⁴ Bekendtgørelse nr. 1423 af 12. december 2013 om regulering af fiskeriet i 2014-2020.

Stk. 8. Hvis betingelserne i stk. 1-5 og stk. 7 ikke er overholdt, kan NaturErhvervstyrelsen pålægge de personer, der ikke overholder betingelserne, at opfylde betingelserne senest efter 3 måneder. Dette gælder, uanset om NaturErhvervstyrelsen har udstedt tilladelse til fiskeri med andelene.

Stk. 9. Er betingelserne nævnt i stk. 1-3 ikke opfyldt senest efter 3 måneder, jf. stk. 8, bortfalder retten til de kvoteandele på fartøjet, som ved overførslen af IOK, jf. stk. 1, eller ved registrering af ejerskifte, jf. stk. 2, overskrider de maksimale satser, som fremgår af bilag 17, og disse kvoteandele overføres til Fiskefonden. Er betingelserne nævnt i stk. 4-5 og stk. 7 ikke opfyldt senest efter 3 måneder, jf. stk. 8, vil NaturErhvervstyrelsen reducere samtlige af den pågældende persons IOK-andele på fartøjet forholdsmæssigt, så personen efter reduktionen maksimalt ejer årsmængder af IOK-kvoter, som svarer til 2 % af de samlede danske IOK-kvoter, og de inddragede kvoteandele overføres til Fiskefonden.

Stk. 10. Personer eller fartøjer, som den 23. april 2012 overskred de maksimale satser for ejerandele eller kvoteandele, som fremgår af bilag 17, jf. stk. 1-2, eller personer, som den 23. april 2012 ikke opfyldte betingelserne i stk. 3-6, vil være undtaget fra stk. 8 og 9. Det er ikke tilladt for disse personer eller fartøjer at øge ejerandelene eller kvoteandelene for de kvoter, hvor de overskrider de maksimale satser, jf. bilag 17, og jf. stk. 4-5.” (vores understregninger)

Som det fremgår af de citerede bestemmelser, gælder undtagelsen fra IOK-kvoteloftet for personer alene, såfremt vedkommende ejede mere end 10 % af de samlede danske IOK-kvoter den 23. april 2012. Konsekvensen af formuleringen af bekendtgørelsens § 90, stk. 10, er således, at en person, der ejede mere end 10 % af de samlede danske IOK-kvoter ved bekendtgørelsens ikrafttræden den 1. januar 2014, skulle afhænde den andel, som eventuelt oversteg personens ejerskab af de samlede danske IOK-kvoter den 23. april 2012. Konsekvensen er således en potentiel pligt til at afhænde kvoteandele i modsætning til alene et fremadrettet forbud mod at købe flere kvoteandele.

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt bekendtgørelsen reelt har fået tilbagevirkende kraft eller ekspropriativ karakter, og dermed på dette punkt savner hjemmel. Til brug for undersøgelsen af styrelsens sagsbehandling i relation til registrering af kvotehandler og specifikt fisker A's køb af kvoteandele ved årsskiftet 2014 er det imidlertid ikke nødvendigt at tage stilling til dette spørgsmål.

I den nugældende reguleringsbekendtgørelse fremgår de tilsvarende bestemmelser af § 102, stk. 3, og §§ 103 og 104.

Hverken den nugældende eller den tidligere version af reguleringsbekendtgørelsen giver mulighed for dispensation til personer fra kravene i den tidligere § 90, herunder IOK-kvoteloftet i § 90, stk. 3 (nu § 102, stk. 3).²⁷⁵

10.3.4 Vurdering

Spørgsmålet om, hvor stor en andel af de samlede danske IOK, som fisker A er berettiget til at eje, er ikke omfattet af undersøgelsen, og formuleringen af reguleringsbekendtgørelsen på dette punkt forekommer at være utilsigtet. Hensigten synes at have været, at kvoteandelsejerskabet pr. 1. januar 2014 skulle være afgørende.

Det fremgår ikke af de foreliggende oplysninger, hvilke overvejelser styrelsen har gjort sig i relation til betydningen af den sene anmeldelse af overdragelsen af de 37,34 promille brisling for opgørelsen af fisker A's kvoteandelskoncentration.

Styrelsen har haft anledning til at forholde sig til dette spørgsmål ved mindst tre lejligheder: Først ved modtagelse af anmeldelsen den 7. januar 2014, dernæst ved udarbejdelsen af notatet af 17. november 2015 til Miljø- og Fødevareministeriets departement og endelig ved udarbejdelsen af høringssvaret af 3. maj 2017 til Rigsrevisionen. Ved alle tre lejligheder var dette spørgsmål af afgørende betydning for vurderingen af fisker A's overholdelse af kvotekoncentrationsloftet for IOK på personniveau ud fra den retsopfattelse, som styrelsen havde.

Styrelsens sagsbehandling ses endvidere ikke at være klart og tilstrækkeligt dokumenteret. Man kunne forvente, at der forelå et internt notat eller lignende, som forholdt sig til baggrunden for, at styrelsen vurderede, at fisker A's køb af 37,34 promille brisling ikke udgjorde en overskridelse af kvotekoncentrationsloftet for IOK på personniveau. Det ses imidlertid ikke at være tilfældet. Det er en fejl og i strid med officialmaksimen. Fejlen må på det foreliggende grundlag tilskrives medarbejder B og medarbejder A.

Et sådant notat ville have sikret en mere dækkende beskrivelse til departementet i november 2015 om fisker A's kvoteandelshandler efter 1. januar 2014. Et sådant notat kunne i øvrigt have medvirket til at afdække behovet for og betydningen af klare regler for, hvornår kvoteandelshandler har retsvirkning i relation til kvotekoncentrationsreglerne. Notatet kunne potentielt også have afdækket den utilsigtede bestemmelse i reguleringsbekendtgørelsen om, at den relevante dato for, hvor stor en andel af de samlede danske IOK-kvoter, som fisker A må eje, rent faktisk ikke var den 1. januar 2014, som styrelsen gik ud fra.

Styrelsen synes ikke i sit høringssvar til Rigsrevisionen at være bevidst om, at anvendelsen af datoen for købsaftalens indgåelse i oktober 2013 er inkonsekvent i forhold til oplysningen om, at styrelsen angiveligt havde retningslinjer om, at retsvirkningsdatoen var datoen for

²⁷⁵ Den generelle dispensationsmulighed under hensyn til særlige forhold i bekendtgørelsens § 5, stk. 1, omfatter kun grupper af fartøjer eller enkelte fartøjer.

meddelelse til styrelsen om overdragelsen. Det må anses for en fejl og i strid med genoptagelseslæren, at styrelsen ikke genoptog sagen i forlængelse af, at Rigsrevision den 10. maj 2017 gjorde styrelsen opmærksom på, at styrelsen havde fraveget sine retningslinjer i forhold til retsvirkningen af fisker A's køb af 37,34 promille brisling. Denne oplysning burde styrelsen have anset for at være både væsentlig og ny i forhold til de oplysninger, som styrelsen var bekendt med på afgørelsestidspunktet. Betingelserne for genoptagelse var dermed opfyldt. Medarbejder A synes at være ansvarlig for denne fejl.

Styrelsen omtalte i udkastet til høringssvar, at der skulle være noget dokumentationsmateriale, som var anvendt ved udarbejdelsen af notat af 17. november 2015 til departementet. Dette materiale har vi ikke kunnet genfinde. Det er enten udtryk for, at materialet ikke er blevet journaliseret, hvilket er i strid med offentlighedslovens § 15, eller at det ikke er journaliseret på en sådan ordnet måde, at det kan genfindes, hvilket også er i strid med journaliseringspligten. Denne fejl forekommer at være begået af medarbejder A, og fejlen har haft betydning for styrelsens mulighed for at svare fyldestgørende på Rigsrevisionens spørgsmål til notat af 17. november 2015.

Endvidere er det i strid med notatpligten efter offentlighedslovens § 13, at styrelsen ikke har noteret indholdet af de telefonsamtaler eller andet, der begrundede, at handlen blev registreret som foretaget til fartøj 1, selvom det fremgik af overdragelsesaftalen, at det modtagende fartøj var fartøj 3. Denne fejl synes at være begået af medarbejder B og indebærer, at det ikke efterfølgende kan konstateres, om registreringen var berettiget. Forholdet kunne potentielt også have haft betydning for styrelsens senere beslutning om den 21. december 2017 at politianmelde fisker A for overtrædelse af kvotekoncentrationsloftet.

Endelig er det vores vurdering, at styrelsen burde have udfærdiget klare retningslinjer for registrering af kvotehandler, herunder for fra hvilket tidspunkt kvotehandler har virkning, således at det sikres, at sagerne behandles ens, og at der skabes gennemsigtighed i styrelsens praksis. Det må anses for en alvorlig fejl, at så centrale retningslinjer ikke er nedskrevne og ledsaget af sagsbehandlerinstrukser for anvendelsen.

10.4 Ufuldstændige dataudtræk over kvoteandelshandler

10.4.1 Rammesætning

10.4.1.1 Anledning til undersøgelsen

Det tredje af de fire punkter med tilknytning til de forhold, som ifølge Rigsrevisionen kunne indebære lovovertrædelser, vedrører dataudtræk i relation til bl.a. fartøjerne 1 og 2, der var involveret i forhold omfattet af styrelsens efterfølgende politianmeldelse i juli 2017.

Rigsrevisionen modtog i perioden marts-maj 2017 dataudtræk over kvoteandelshandler, som umiddelbart ikke forekom at være fuldstændige. Kvoteandelshandlerne involverede fartøjerne 1 og 2.

Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet om en undersøgelse af validiteten af de pågældende dataudtræk og af den grunddokumentation, som blev udleveret til Rigsrevisionen i relation til disse dataudtræk. Udenrigsministeriet har endvidere anmodet om en undersøgelse af styrelsens sagsbehandling i relation til disse udtræk.

Det første udtræk modtog Rigsrevisionen den 10. marts 2017. Udtrækket vedrørte afgivelse af kvoteandele fra fartøj 3 til bl.a. fartøj 1 den 4. juni 2014. Rigsrevisionen modtog også den 10. marts 2017 et dataudtræk for fartøj 1 over kvoteandele modtaget fra bl.a. fartøj 3 den 4. juni 2014. Sidstnævnte dataudtræk for fartøj 1 indeholdt imidlertid ikke alle de kvoteandels-overdragelser fra fartøj 3, som dataudtrækket for fartøj 3 gjorde.

Den 7. april 2017 modtog Rigsrevisionen et nyt dataudtræk for fartøj 1 over kvoteandele modtaget fra bl.a. fartøj 3 den 4. juni 2014. Dette dataudtræk indeholdt heller ikke alle de kvoteandelsoverdragelser fra fartøj 3, som dataudtrækket for fartøj 3 gjorde, men indholdet var forskelligt fra det første udtræk for fartøjet 1 af 10. marts 2017.

Disse uoverensstemmelser medførte, at Rigsrevisionen i revisionsnotat af 26. april 2017 anmodede styrelsen om at oplyse, hvorvidt det bagvedliggende data var blevet ændret, og hvis ikke, hvordan forskellige handler kunne fremgå af dataudtræk, som indeholdt tilsyneladende overlappende tidsperioder.

Styrelsen forsøgte at forklare årsagen til forskellene i dataudtrækkene, men Rigsrevisionen fandt ikke forklaringen tilstrækkelig.

En tilsyneladende tilsvarende problemstilling gør sig gældende for dataudtræk af 16. maj 2017 vedrørende fartøj 2.

Vores undersøgelse har på den baggrund til formål at identificere, *hvilken* type udfordringer LFST oplevede ved forberedelsen af dataudtrækket den 7. april 2017, *hvorledes* udfordringerne blev adresseret internt i styrelsen, *om* udfordringerne må vurderes at have kompromitteret dataudtrækkenes validitet, og *om* lignende problemstillinger har gjort sig gældende ved dataudtræk af 10. marts 2017 for fartøj 1 og af 16. maj 2017 for fartøj 2.

10.4.1.2 *Vilkår for undersøgelsen*

Til brug for valideringen af dataudtrækkene har Rigsrevisionen overdraget kopier af de dataudtræk for fartøj 1²⁷⁶ og 3²⁷⁷, som blev lagt til grund for Rigsrevisionens spørgsmål til styrelsen i foråret 2017. Kopier af samme dataudtræk for fartøjerne 1 og 3 samt dataudtræk for fartøjerne 4, 5 og 2 findes ligeledes journaliseret på den ene af styrelsens sager vedrørende betjeningen af Rigsrevisionen.²⁷⁸

²⁷⁶ Bilag 64 og bilag 65

²⁷⁷ Bilag 66

²⁷⁸ Journal nr. 16-0543-00005.

Medarbejdere hos Fiskeristyrelsen har yderligere besvaret spørgsmål om styrelsens it-systemstruktur, og Fiskeristyrelsen har stillet adgang til både Fiskerisystemet og Fagportalen til rådighed, således at det har været muligt at foretage nye dataudtræk med henblik på sammenligning og vurdering af de tidligere foretagne udtræk.

Undersøgelsen af den interne sagsbehandling er gennemført med udgangspunkt LFST's journaler og medarbejder A's e-mailarkiv ved hjælp af søgninger i Relativity efter korrespondance om fartøj 1 i perioden 1. marts 2017 til og med 31. maj 2017. Endvidere er der foretaget supplerende søgninger i e-mailarkiverne for medarbejder B og medarbejder C.

10.4.2 Faktum

10.4.2.1 Generelt om generering af dataudtræk for kvoteandelshandler

Når to fartøjer foretager en kvoteandelstransaktion – kvoteandelshandel eller kvoteandelsbytte – registreres transaktionen i Licensregistret for såvel det afgivende fartøj som det modtagende fartøj. En handel eller et bytte skal således fremgå af registreringerne i Licensregistret for begge fartøjer, hvis datagrundlaget skal kunne anses for at være komplet. I Fagportalen er det muligt at trække en byt- og bonusrapport. Det gøres via et link i Fagportalen, der åbner en såkaldt JavaServerPage (JSP-rapport), hvorfra der kan generes en rapport på baggrund af data fra Licensregistret. En byt- og bonusrapport viser bl.a. kvoteandelshandler og kvoteandelsbytter for det givne fartøj, som rapporten vedrører. Byt- og bonusrapporter genereres på baggrund af data fra Licensregistret.

De dataudtræk, som Rigsrevisionen stillede spørgsmålstegn ved, er disse byt- og bonusrapporter.

Denne del af vores undersøgelse har vist sig at have en særlig teknisk karakter. Derfor er det tjenligt for den videre forståelse af undersøgelsen indledningsvist at redegøre for vores konklusion af, hvordan "byt- og bonusrapporter" reelt genereres. Det skyldes, at rapporterne ikke uden videre er selvforklarende, og at styrelsen ikke på tilstrækkelig vis har forklaret, hvad rapporterne er udtryk for, til hverken Rigsrevisionen eller som led i vores undersøgelse.

En byt- og bonusrapport viser de kvoteandelshandler og kvoteandelsbytter, som et givet fartøj har foretaget. Følgende skærbillede er et eksempel på, hvordan startbilledet i den såkaldte JSP-rapport, der åbnes via Fagportalen, ser ud i forbindelse med generering af en byt- og bonusrapport:

Find bonus og byt til et fartøj

Find

Sortering	Start dato	Slut dato	Nation	Fartøj	Effektiv dato	Byt J = medtag byt	Bonus J = medtag bonus	Enhed	Værdi	Licens nr	Aktion A = Afgivet M = Modtaget blank = alt	Byt fartøj	Bemærkninger
	20140207			Fartøj3									
	20140624												

Byt- og bonusrapporter indeholder informationer i overensstemmelse med de felter, der kan udfyldes i ovenstående skærbillede. ”Start dato” er udtryk for den første dato, hvorfra det givne fartøj har haft den givne licens. Det vil sige, at det er den dato, hvor fartøjet for første gang (ved initialtildeling eller ved transaktion) har fået licens til at anvende en andel af den pågældende kvote. ”Slut dato” er udtryk for den dato, den givne licens udløber (ved årets udgang eller ved transaktion). ”Fartøj” er udtryk for det givne fartøjs havnekendingsnummer. ”Effektiv dato” er udtryk for den dato, hvor fartøjet ved en transaktion har fået licens eller har forøget sin licens til at anvende en andel af den pågældende kvote.

Ved genereringen af en byt- og bonusrapport kan der bl.a. indtastes et såkaldt startdatointerval og et fartøjsnavn.

Det er muligt at indtaste to datoer under ”Start dato”. De to datoer, der kan indtastes i felterne ”Start dato”, vil tilsammen udgøre et startdatointerval. Det betyder, at det er i dette interval et givet fartøj oprindeligt skal have fået (ved tildeling eller ved transaktion) en licens, før licensen vil blive vist i den ønskede byt- og bonusrapport.

Hvis der generes en rapport for et fartøj, der har afgivet en kvoteandel, afgrænser startdatointervallet således den periode, hvor fartøjet oprindeligt har fået licensen til at anvende en andel af den pågældende kvote. Startdatointervallet er dermed ikke udtryk for en afgrænsning af den periode, hvori en given kvoteandelstransaktion er sket. Angives startdatointervallet eksempelvis til perioden 7. februar 2014 (20140207) til 24. juni 2014 (20140624), vil rapporten kun vise de licenser, som fartøjet i denne periode for første gang har fået adgang til anvende. Derfor vil en licens, som det givne fartøj har fået adgang til at anvende ved initialkvotetildelingen den 1. januar 2014, ikke fremgå af rapporten, da 1. januar 2014 ikke er indeholdt i intervallet.

Omvendt vil en byt- og bonusrapport for et modtagende fartøj også kun vise de licenser, som første gang er modtaget (ved tildeling eller ved transaktion) inden for det givne startdatointerval.

Det er yderligere en forudsætning ved genereringen af en byt- og bonusrapport, at den kun viser de af det afgivende eller modtagende fartøjs licenser, der har været genstand for en

transaktion efter ”Start dato”. Overdragelsen behøver ikke være sket inden for det givne startdatointerval, men skal blot være sket på et hvilket som helst tidspunkt, efter den oprindelige adgang til licensen blev etableret (”Start dato”) og før den 31. december i det pågældende år. Som angivet ovenfor udtrykkes overdragelsesdatoen i feltet ”Effektiv dato”.

Det betyder, at hvis der er angivet et startdatointerval til perioden 7. februar 2014 til 24. juni 2014, vil rapporten medtage licenser, som et fartøj oprindeligt har fået adgang til i denne periode (ved transaktion), og som på et hvilket som helst tidspunkt herefter i den resterende del af 2014 er blevet videreoverdraget til et andet fartøj. Derfor vil der af en rapport med startdatointervallet 7. februar 2014 til 24. juni 2014 kunne fremgå en eller flere ”effektiv(e) dato(er)”, som ligger efter den 24. juni 2014.

Samlet vil det sige, at byt- og bonusrapporter genereres på baggrund af to betingelser, der begge skal være opfyldt, før en given licens vil fremgå af rapporten:

1. Fartøjet skal for første gang (ved initialtildeling eller ved transaktion) have fået adgang til licensen inden for det startdatointerval, der angives i de to felter under ”Start dato”.
2. Licensen skal være blevet overdraget til et andet fartøj på et hvilket som helst tidspunkt herefter. Overdragelsesdatoen (”Effektiv dato”) kan dermed godt ligge uden for startdatointervallet. Hvis licensen ikke har været genstand for en transaktion, vil den ikke fremgå af rapporten.

10.4.2.2 Generering af dataudtræk i relation til fartøj 1

Ved Rigsrevisionens gennemgang af kvoteandelshandler konstaterede Rigsrevisionen, at dataudtræk fra Fagportalen for henholdsvis det afgivende og det modtagende fartøj i visse tilfælde ikke viste alle handler. Følgende billede illustrerer startbilledet og forudsætningerne for en rapport eksemplificeret ved fartøj 3:

Start dato	Slut dato	Nation	Fartøj	Effektiv dato	Byt J= medtag byt	Bonus J= medtag bonus	Enhed	Værdi	Licens nr	Aktion A = Afgivet M = Modtaget blank = alt	Byt fartøj	Bemærkninger
20140207			Fartøj 3									
20140624			Fartøj 3									

Som det fremgår af skærbilledet, og som det er beskrevet ovenfor, er det muligt at anføre to datoer i kolonnen ”Start dato”, men ingen dato under ”Slut dato”.

Som nærmere beskrevet nedenfor fremgår det af korrespondancen mellem Rigsrevisionen og LFST samt af styrelsens interne korrespondance, at begge parter forstod de datointervaller,

der kunne angives under ”Start dato”, som en angivelse af den periode (start- og slutdato), for hvilken man ønskede, at udtrækket skulle vise gennemførte transaktioner.

Af dataudtrækkene udleveret fra LFST til Rigsrevisionen fremgår det, at de blev genereret på baggrund af følgende forudsætninger:

Fartøj	Startdato	Byt	Bonus
3 (10. marts 2017)	2014-02-07 ; 2014-06-24	J	J
1 (10. marts 2017)	2014-02-07 ; 2014-31-12	J	J
1 (7. april 2017)	2014-01-01 ; 2014-02-07	J	J

10.4.2.3 Rigsrevisionens gennemgang og vurdering af dataudtræk i relation til fartøj 1

Ved sammenligning af de to dataudtræk for fartøjerne 3 og 1 dateret 10. marts 2017 konstaterede Rigsrevisionen, at en række transaktioner mellem fartøjerne var anført på dataudtrækket for fartøj 3, men ikke fremgik på dataudtrækket for fartøj 1.

Forskellene på dataudtrækkene kan illustreres således:²⁷⁹

Licens	Fartøj 3 – 10. marts 2017	Fartøj 1 – 10. marts 2017
1018	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014
1019	Afgivet 3. juni 2014	-
1013	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014
1011	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014
1010	Afgivet 3. juni 2014	-
1006	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014
1033	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014
1024	Afgivet 3. juni 2014	-
1017	Afgivet 3. juni 2014	-
1023	Afgivet 3. juni 2014	-
1008	Afgivet 3. juni 2014	-
1012	Afgivet 3. juni 2014	-
1004	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014
1003	Afgivet 3. juni 2014	-
1009	Afgivet 3. juni 2014	-
1005	Afgivet 3. juni 2014	-

Rigsrevisionen konstaterede yderligere, at der var uoverensstemmelser mellem dataudtrækkene for fartøjerne 5²⁸⁰ og 1. Forskellene kan illustreres således:

²⁷⁹ Skemaer udarbejdet af Kammeradvokaten

²⁸⁰ Bilag 67

Licens	Fartøj 5 - 10. marts 2017	Fartøj 1 - 10. marts 2017
1112	Afgivet 19. aug. 2014	-
1116	Modtaget 20. aug. 2014	-
1118	Afgivet 19. aug. 2014	Modtaget 20. aug. 2014
1123	Afgivet 19. aug. 2014	-

Af korrespondance mellem Rigsrevisionen og styrelsen fremgår det, at dataudtrækkene blev drøftet ved et møde den 6. april 2017,²⁸¹ og at Rigsrevisionen dagen efter sendte en opfølgende e-mail til LFST for at bede om et nyt udtræk:²⁸²

"Kære [medarbejder A],

I går troede vi, at du udarbejdede en fil med oplysninger om kvotebytter vedrørende fartøj 1 fra d. d.1/1-2014-7/2-2014.

Den fil har vi ikke fået, men kun den der vedrørte kvotebytter fra d.30/7-2013-31/12-2013.

Herudover vil vi også gerne have oplysninger om de kvoter, der var placeret på fartøj 1 i perioden 30/7-2013-7/2-2014. [...]"
(vores understregning)

Samme dag fremsendte medarbejder A et nyt dataudtræk. Medarbejder A bemærkede i fremsendelsesmailen, at:

"Hej [en medarbejder fra Rigsrevisionen]

Du må undskylde ventetiden, men jeg har haft problemer med Byt/bonus rapporten.

Jeg kan ikke køre byt/bonus i den periode du gerne vil have, så I har fået for hele år 2014. [...]"
(vores understregning)

Ved gennemgang og sammenligning af dataudtrækkene for fartøj 1 foretaget den 10. marts 2017 og den 7. april 2017 konstaterede Rigsrevisionen, at begge udtræk forekom at være mangelfulde, og at dataudtrækket af 7. april 2017 ikke indeholdt information om alle handler foretaget i år 2014.

²⁸¹ Bilag 68

²⁸² Bilag 69

I revisionsnotat af 26. april 2017 anførte Rigsrevisionen, at identifikation af uoverensstemmelserne mellem de to dataudtræk var et væsentligt punkt i deres foreløbige konklusioner.²⁸³

De indbyrdes forskelle på de to udtræk for fartøj 1 og deres respektive overlap med udtrækket for fartøj 3 kan illustreres således:²⁸⁴

Licens	Fartøj 3 - 10. marts 2017	Fartøj 1 - 10. marts 2017	Fartøj 1 - 7. april 2017
1018	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014	-
1019	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014
1013	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014	-
1011	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014	-
1010	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014
1006	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014	-
1033	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014	-
1024	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014
1017	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014
1023	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014
1008	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014
1012	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014
1004	Afgivet 3. juni 2014	Modtaget 4. juni 2014	-
1003	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014
1009	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014
1005	Afgivet 3. juni 2014	-	Modtaget 4. juni 2014

Licens	Fartøj 5 - 10. marts 2017	Fartøj 1 - 10. marts 2017	Fartøj 1 - 7. april 2017
1112	Afgivet 19. aug. 2014	-	Modtaget 20. aug. 2014
1116	Modtaget 20. aug. 2014	-	Afgivet 19. aug. 2014
1118	Afgivet 19. aug. 2014	Modtaget 20. aug. 2014	-
1123	Afgivet 19. aug. 2014	-	Modtaget 20. aug. 2014

Det fremgår af dataudtrækket for fartøj 1 af 10. marts 2017, at alle kvoterne var noteret med startdato 4. juni 2014 og slutdato 31. december 2014. Derimod var samtlige kvoter i udtrækket for fartøj 1 af 7. april 2017 noteret med startdato 1. januar 2014 eller 8. januar 2014 og slutdato den 31. december 2014. Dette kan illustreres på følgende måde:

²⁸³ Bilag 48

²⁸⁴ Skemaer er udarbejdet af Kammeradvokaten.

Fartøj	Startdatointerval	Tidligste startdato	Slutdato
1 (10. marts 2017)	2014-02-07 ; 2014-31-12	2014-06-04	2014-12-31
1 (7. april 2017)	2014-01-01 ; 2014-02-07	2014-01-01	2014-12-31

Rigsrevisionen redegjorde i revisionsnotatet af 26. april 2017 for ovennævnte forskelle mellem dataudtrækkene og anførte yderligere følgende:²⁸⁵

”60. Vi kan ydermere konstatere, at SAS-systemets startdato for [fartøj 1] i udtrækket fra d. 10. marts 2014 er d. 4/6-2014, selvom der manuelt i systemet er indtastet en startdato for, hvornår systemet skulle udarbejde en rapport med de kvotehandler, der vedrører datointervallet d. 7/2-2014-31/12-2014. Selvom der manuelt er indtastet et datointerval fra d. 7/2-2014-31/12-2014, har systemet startet med datoen d. 4/6-2014, som stemmer overens med den dato, hvor [fisker A], ifølge styrelsens interne system, via [selskab 1] bliver kontaktperson for [fartøj 1].

61. Vi undrer os endvidere over, at der ikke længere fremgår et [fartøj 1] med en startdato 4/6-2014 i udtrækket d. 7. april 2017. Udtrækket d. 7. april vedrører hele året for [fartøj 1], og der burde således fremgå en oversigt over handler, hvori det fartøj, der havde startdatoen d. 4/6-2014 også fremgik. Hvis startdatoen d. 4/6-2014 i SAS-systemet henviser til den dato hvor [fisker A] via [selskab 1] indtræder som kontaktperson, kan en tilsvarende manglende startdato d. 4/6-2014 i SAS-systemet kun hidrøre fra en ændring af datoen for ejerskabet af [fartøj 1] i styrelsens interne system.”

På denne baggrund anmodede Rigsrevisionen LFST om at *”forklare, hvorfor der er forskel imellem de 2 udtræk- og hvis det er fordi, styrelsen har foretaget ændringer i registreringerne, bedes styrelsen forklare hvorfor”*.²⁸⁶

10.4.2.4 Styrelsens sagsbehandling vedrørende de to dataudtræk for fartøj 1

Medarbejder A foretog dataudtrækket af 7. april 2017, og det var også medarbejder A, som gjorde Rigsrevisionen opmærksom på, at der havde været udfordringer med at generere udtrækket.

Det fremgår af intern korrespondance i LFST, at medarbejder A bemærkede, at datoinput og datooutput i rapporten forekom at være uoverensstemmende, hvorfor medarbejder A ved e-mail den 7. april 2017 kontaktede medarbejder C og medarbejder B:²⁸⁷

”Hej

²⁸⁵ Bilag 48

²⁸⁶ Bilag 48

²⁸⁷ Bilag 70

.....

Har I lavet noget om i Fagportalen "Find eller byt bonus" ?

Jeg ([medarbejder D] har også prøvet) kan ikke køre en rapport der f.eks. er gældende for [fartøj 1] fra den 01.01.14 – 07.02.14.. så får jeg oplysninger om alle byt/bonus for hele år 2014.. Det er mærkeligt, for det kunne jeg i går ..

(vores understregning)

Medarbejder C videresendte e-mailen til to andre medarbejdere, medarbejder E og medarbejder F.²⁸⁸ Medarbejder B svarede medarbejder A samme dag, hvor medarbejder B bad medarbejder A beskrive de oplevede problemer i Fagportalen i en mail, der skulle sendes til e-mailadresse 1.²⁸⁹

E-mailadresse 1 er en såkaldt funktionspostkasse, der skulle anvendes af medarbejdere til at fremsende fejlmeddelelser til Fiskerisystemet. Fejlmeddelelserne ville herefter blive prioriteret og videresendt til styrelsens it-leverandør med henblik på en løsning af fejlen.

Den 26. april 2017 modtog styrelsen Rigsrevisionens revisionsnotat med de ovenfor nævnte spørgsmål, hvilket gav anledning til yderligere intern korrespondance.

Medarbejder B sendte den 27. april 2017 tre e-mails til e-mailadresse 2, hvori emnefeltet indeholder "BYT [fartøj1] 010114 311214"²⁹⁰, "BYT [fartøj 1] 040614 311214"²⁹¹ og "BYT [fartøj 1] 2014".²⁹²

E-mailadresse 2 er en funktionspostkasse, der starter en applikation tilknyttet Fiskerisystemet, som indsamler data til én fil, hvilken vedhæftes i et e-mailsvar fra postkassen e-mailadresse 3 til den person, som sendte e-mailen til e-mailadresse 2.

I medarbejder B's e-mails til e-mailadresse 2 anmodede medarbejder B således om at få genereret en fil med alle licenstransaktioner for fartøj 1 i forskellige datointervaller i 2014 samt alle licenstransaktioner for i fartøj 1 i 2014.

På baggrund af Rigsrevisionens spørgsmål rettede medarbejder C søndag den 30. april 2017 henvendelse til medarbejder B og bad medarbejder B undersøge baggrunden for forskellene i udtrækkene i løbet af mandagen.²⁹³

²⁸⁸ Bilag 70

²⁸⁹ Bilag 71

²⁹⁰ Bilag 72

²⁹¹ Bilag 73

²⁹² Bilag 74

²⁹³ Bilag 75

.....

Den 1. maj 2017²⁹⁴ bad medarbejder B om at få kopier af dataudtrækkene fra medarbejder A, som svarede følgende:²⁹⁵

”Hej [medarbejder B]

Mit problem er jo, at jeg ikke kan trække oplysninger indenfor en vis periode (det har jeg kunnet før) så du får alle byt/bonus oplysninger på fartøjet for hele 2014

*Vh
[medarbejder A]”*

Mailen var vedhæftet et enkelt Excel-ark med et dataudtræk for fartøj 1, som er dateret 1. maj 2017.²⁹⁶ Dataudtrækket er foretaget med startdatointervallet 1. januar 2014 til 31. december 2014. Dataudtrækket indeholder alle de handler for fartøj 1, som fremgår af udtrækkene for fartøj 3 af 10. marts 2017 og fartøj 5 af 10. marts 2017.

Det har ikke været muligt at identificere yderligere korrespondance om disse udtræk mellem medarbejder B og medarbejder A i tiden efter.

10.4.2.5 Styrelsens forklaring af forskelle mellem de to dataudtræk for fartøj 1

Det har ikke ved gennemgang af styrelsens journaliserede korrespondance eller ved gennemgang af e-mailarkiverne for medarbejder A, medarbejder B og medarbejder C været muligt at verificere, at styrelsen internt kunne forklare de valgte datointervallers betydning for de resultater, som vises i udtrækkene.

I Rigsrevisionens notat af 10. maj 2017 fremgår det imidlertid, at styrelsen besvarede Rigsrevisionens spørgsmål på følgende måde²⁹⁷:

”Forskellen skyldes ikke at styrelsen har foretaget ændringer i registreringerne, men at de to rapporter er trukket med forskellige datointervaller.”

Denne forklaring var ikke suppleret af yderligere forklaring, og Rigsrevisionen fandt ikke, at den var fyldestgørende. Rigsrevisionen anførte således i samme revisionsnotat, at:

”Vi fastholder, at der i udtrækket udleveret d. 10. marts, burde have fremgået flere kvotehandler fra bl.a. fartøj 5 og fartøj 3 end tilfældet er. Handlerne er foretaget på samme dato og modtages på samme dato i SAS-systemet. Vi har endnu ikke modtaget en forklaring på dette forhold.”

²⁹⁴ Bilag 76

²⁹⁵ Bilag 77

²⁹⁶ Bilag 78

²⁹⁷ Bilag 51

.....
(vores understregning)

Det fremgår således af ovenstående korrespondance og af revisionsnotaterne, at både styrelsen og Rigsrevisionen beskrev og fortolkede dataudtrækkene med udgangspunkt i datoen for gennemførelsen af en given kvotetransaktion og ikke med udgangspunkt i datoen for fartøjets oprindelige adgang til licensen, som feltet ”Start dato” efter vores undersøgelse har vist sig at være udtryk for. Både styrelsen og Rigsrevisionen var således af den opfattelse, at det interval, der blev indtastet under ”Start dato”, var udtryk for en afgrænsning af den periode, hvori kvoteandelsoverdragelserne var sket.

*10.4.2.6 Kammeradvokatens undersøgelse af de to dataudtræk for fartøj 1
Kammeradvokatens undersøgelser af dataudtrækkenes indhold og opbygning*

Kammeradvokaten har ved foretagelsen af nye udtræk konstateret, at JSP-rapporten, der åbnes via Fagportalen, automatisk og som udgangspunkt anfører startdatointervallet som 1. januar til og med 31. december i det år, hvor dataudtrækket foretages. Ved foretagelse af dataudtræk vedrørende transaktioner fra tidligere kalenderår eller dele af et år er det dermed nødvendigt aktivt at ændre datointervallet.

Resultaterne sorteres som udgangspunkt efter startdato, men det er muligt at ændre opsætningen af rapporten ved at flytte markeringen over kolonnerne.

Fiskeristyrelsen har bistået vores undersøgelser ved at demonstrere, hvorledes dataudtræk genereres, og har ligeledes bistået med at genskabe dataudtræk af 10. marts 2017 og 7. april 2017, jf. nedenfor. Yderligere har Fiskeristyrelsen besvaret Kammeradvokatens spørgsmål vedrørende dataudtrækkenes opbygning og fortolkning, forklaring af kvotetildelingstyper samt bistået med at foretage dataudtræk med alternative dateringer til efterprøvelse af hypoteser om, hvad angivelserne af start- og slutdato indebærer.

Ved et møde i Fiskeristyrelsen den 22. juni 2018 blev der drøftet flere fortolkningsmuligheder af, hvad angivelserne af start- og slutdato indebærer. Efter anmodning oplyste Fiskeristyrelsen herefter følgende:²⁹⁸

”Start dato: Den dato hvor licensejerskabet starter

Slut dato: Den dato hvor licensejerskabet slutter

Effektiv dato: Er hændelsesdatoen, altså den dag, hvor overdragelsen rent faktisk udføres.

Det er vigtigt, at rapporten kun viser byt – bonus overdragelser.

.....
²⁹⁸ Bilag 79

Initialtildelingen er ikke en byt – bonus overdragelse, og den vises derfor ikke i rapporten.” (vores understregning)

Denne forklaring afviger fra den forståelse af datoangivelserne, som Rigsrevisionen og styrelsen tilsyneladende havde, jf. ovenfor.

For at undersøge licensejerskabets betydning for dataudtrækkene har Kammeradvokaten undersøgt licensejerskabshistorik samt historik for kvoteandelshandler mellem fartøjerne 1 og 3 samt licensernes tildelings- og handelshistorik forud for handlerne den 4. juni 2014. Kammeradvokaten har på den baggrund kunne konkludere, at de to felter for ”Start dato” alene er et udtryk for et datointerval for det tidspunkt, hvor det pågældende fartøj oprindeligt fik adgang til licensen (ved initialtildeling eller ved transaktion). Startdatointervallet medfører dermed, at Fagportalen ikke genererer en rapport med alle aktive licenser, men alene generer en rapport, der viser de licenser, som fartøjet har fået ejerskab over (ved tildeling eller ved transaktion) i det angivne startdatointerval og som har været genstand for en transaktion. Det afgørende for, om en handel fremgår på dataudtrækket, er dermed ikke, hvornår en specifik handel er gennemført, men hvornår fartøjet oprindeligt har fået licens til den pågældende kvote.

I Fagportalen vil startdatoen for ejerskab af en given kvoteandel i et givent år være 1. januar, hvis fartøjet har modtaget kvoteandelen ved det pågældende års initialkvotetildeling.

Startdato i løbet af året vil forekomme i ”byt- og bonusrapporten”, hvis fartøjet tildeles en bonus, eller hvis fartøjet modtager en kvoteandel fra et andet fartøj i løbet af året.

I alle tilfælde vil kvoteandelen alene fremgå af ”byt- og bonusrapporten”, hvis en del eller hele kvoteandelen er afgivet eller modtaget efter startdatoen.

Såfremt kvoteandelen ikke videreoverdrages ved en senere handel samme år, vil slutdatoen være den 31. december, hvorefter kvoteandelen tildeles på ny pr. den 1. januar.

Ovenstående indebærer, at de reelle forudsætninger for styrelsens dataudtræk af 10. marts 2017 og 7. april 2017 har været anderledes end forudsat af Rigsrevisionen og af styrelsen ved besvarelsen af Rigsrevisionens spørgsmål. Vi har på den baggrund foretaget en validering af forudsætningerne for genereringen af byt- og bonusrapporter.

Metode for validering

En udtømmende validering af dataudtrækkene bør omfatte verifikation af både dataintegriteten og systemfunktionaliteten ved:

1. Verifikation af, at dataudtræk kan genskabes ved anvendelse af identiske forudsætninger i JSP-rapporten, der åbnes via Fagportalen

2. Verifikation af, at det er muligt at generere fyldestgørende dataudtræk på baggrund af relevante forudsætninger i Fagportalen
3. Verifikation af den bagvedliggende data i Licensregistret ved at sammenholde med grunddokumentationen for handlerne
4. Ved mistanke om ændringer af data, som ikke kan begrundes ved gennemgang af grunddokumentation, bør systemlog undersøges.

Genskabelse af tidligere udtræk

Vores genskabelse af dataudtrækkene af 10. marts og 7. april 2017 har haft til formål at sikre, at JSP-rapporten, der åbnes via Fagportalen, er konsekvent ved generering af rapporter ved anvendelse af identiske forudsætninger, dvs. samme valg af datointervaller, fartøj og inklusion af byt og bonustransaktioner.

Såfremt nye dataudtræk med identiske forudsætninger afviger fra de oprindelige dataudtræk, kan dette skyldes, *at* den bagvedliggende data er blevet ændret og/eller, *at* it-systemet af rent systemtekniske årsager præsenterer data forskelligt.

Som led i forvaltningseftersynet er der den 20. juni 2018 foretaget dataudtræk i Fagportalen for fartøj 3 med forudsætninger svarende til dataudtræk for fartøjet af 10. marts 2017²⁹⁹ og to dataudtræk for fartøj 1 med forudsætninger svarende til henholdsvis dataudtræk af 10. marts 2017³⁰⁰ og af 7. april 2017³⁰¹.

Det kan konstateres, at de dataudtræk af 20. juni 2018, som vi har foretaget, svarer fuldstændigt til de originale udtræk fra foråret 2017.

Det kan på den baggrund konkluderes, at der ikke er foretaget ændringer i bagvedliggende data om handlerne i Licensregistret i løbet af eller siden foråret 2017, og at JSP-rapporten, der åbnes via Fagportalen, præsenterer data nu på samme måde som i foråret 2017.

Forskellene mellem de konkrete udtræk af 10. marts og 7. april 2017 giver derfor anledning til at undersøge sammenhængen mellem forudsætningerne for dataudtrækkene nærmere.

Som anført ovenfor i afsnit 10.4.2.4 foretog medarbejder A et udtræk den 1. maj 2017 ved anvendelse af startdatointervallet 1. januar til 31. december 2014, hvor samtlige handler mellem fartøj 1 og fartøjerne 3 og 5 fremgik, uden at medarbejder A tilsyneladende selv bemærkede dette.

²⁹⁹ Bilag 80

³⁰⁰ Bilag 81

³⁰¹ Bilag 82

Vi har genereret et identisk udtræk, hvori handlerne efterfølgende er farvemarkeret svarende til Rigsrevisionens markeringer i dataudtrækket af 10. marts 2017 for fartøj 3, således at det fremgår klart, at alle relevante handler er repræsenteret på udtrækket.³⁰²

Det er dermed systemteknisk muligt at generere et dataudtræk, som inkluderer samtlige handler mellem fartøjerne 1 og 3 ved at anvende startdatointervallet 1. januar til 31. december 2014.

Forskellen på påbegyndelse af licensejerskab og forøgelse af licensejerskab

Fartøj 1 modtog i 2014 kvoteandele fra en række forskellige kvoter via 16 handler med fartøj 3. Alle handler effektueredes pr. 4. juni 2014, men det fremgår af startdatoerne ud for de individuelle kvoteandelshandler på dataudtrækkene for fartøj 1, at fartøjet i 10 tilfælde allerede havde opnået *licensejerskab* før den 4. juni 2014 (konkret den 1. januar 2014 og den 8. januar 2014).

Der findes således tre forskellige startdatoer af interesse; 1. januar 2014, 8. januar 2014 og 4. juni 2014.

Til illustration er indsat et uddrag af det dataudtræk, der anvender samme forudsætninger som dataudtrækket af 7. april 2017. Det fremgår heraf, at fartøj 1 modtager kvoteandele på licenserne 1019 og 1010 fra fartøj 3 den 4. juni 2014, men har haft ejerskab over disse licenser siden 1. januar 2014:

Find bonus og byt til et fartøj

Søg

Start dato	Slut dato	Nation	Fartøj	Effektiv dato	Byt J= medtag byt	Bonus J= medtag bonus	Enhed	Værdi	Licens nr	Aktion A = Afgivet M = Modtaget blank = alt	Byt fartøj	Bemærkninger
20140101												
20140101												
20140101	20141231	DNK		2014-12-22		100	Levende		1105	Afgivet		25% årsmængde
20140101	20141231	DNK		2014-12-18		1.943	Levende		1105	Afgivet		25% årsmængde
20140101	20141231	DNK		2014-11-17		2.000	Levende		1105	Afgivet		25% årsmængde
20140101	20141231	DNK		2014-11-21		9.000	Levende		1103	Afgivet		25% årsmængde
20140101	20141231	DNK		2014-08-05		6.197	Levende		1110	Afgivet		rsbytte nordvejen til skagerak
20140101	20141231	DNK		2014-12-30		18.864	Levende		1117	Afgivet		25% årsmængde
20140101	20141231	DNK		2014-08-19		34.245	Levende		1116	Afgivet		25% årsmængde
20140101	20141231	DNK	Fartøj 1	2014-06-04		0,319	From		0,1019	Modtaget	Fartøj 3	§82 overdragelse
20140101	20141231	DNK		2014-01-08		0,110	From		1005	Modtaget		§82 overdragelse
20140101	20141231	DNK	Fartøj 1	2014-06-04		0,319	From		0,1010	Modtaget	Fartøj 3	§82 overdragelse
20140101	20141231	DNK		2014-01-09		0,410	From		1003	Modtaget		§83 Overdragelse

³⁰² Bilag 83

Find bonus og byt til et fartøj

Start dato	Slut dato	Nation	Fartøj	Effektiv dato	Byt J= medtag byt	Bonus J= medtag bonus	Enhed	Værdi	Licens nr	Aktion A = Afgivet M = Modtaget blank = alt	Byt fartøj	Bemærkninger
20140101			L49		J	J						
20140207												
20140101	20141231	DNK	L49	2014-12-22		100	Levende		1105	Afgivet	HG290	25% årsmængde
20140101	20141231	DNK	L49	2014-12-18		1.943	Levende		1105	Afgivet	HM120	25% årsmængde
20140101	20141231	DNK	L49	2014-11-17		2.000	Levende		1105	Afgivet	S255	25% årsmængde
20140101	20141231	DNK	L49	2014-11-21		9.000	Levende		1103	Afgivet	HM120	25% årsmængde
20140101	20141231	DNK	L49	2014-08-05		9.197	Levende		1110	Afgivet	FLH1	rspbytte nordsøen til skagerrak
20140101	20141231	DNK	L49	2014-12-30		18.864	Levende		1117	Afgivet	HM555	25% årsmængde
20140101	20141231	DNK	L49	2014-08-19		24.245	Levende		1116	Afgivet	ND14	25% årsmængde
20140101	20141231	DNK	L49	2014-06-04		0,010	Prom		0 1019	Modtaget	HG7	\$82 overdragelse
20140101	20141231	DNK	L49	2014-01-08		0,110	Prom		1005	Modtaget	HM62	\$82 overdragelse
20140101	20141231	DNK	L49	2014-06-04		0,310	Prom		0 1010	Modtaget	HG7	\$82 overdragelse
20140101	20141231	DNK	L49	2014-01-09		0,410	Prom		1003	Modtaget	A85	\$83 Overdragelse
20140101	20141231	DNK	L49	2014-01-08		0,450	Prom		1002	Modtaget	B188	\$83 Overdragelse

Eftersom fartøj 1 modtog kvoteandelen fra fartøj 6, kunne det forventes, at der ville være overensstemmelse mellem den "effektive dato" (dvs. datoen, hvor fartøj 1 overtog kvoteandelen) og ejerskabets startdato. Dette er imidlertid ikke tilfældet, og årsagen skal findes i Licensregistret, hvor et fartøjs licensejerskab kan undersøges på licensniveau.

Dette skærmbillede viser, at fartøj 1 modtog en initialkvotetildeling for licens 1019, og dermed begyndte fartøjets licensejerskab den 1. januar 2014:

Tildeling af licens

Nr. 1019 | Kvot dato: 20061212 | Ophørsdato: | Navn: | Dato: |

Navn: Kuller i Nordseen, FKA promiseandele. | Bemærkninger: |

Rekke 1 af 1 | Licensbrev sendes via e-mail: N

Start-dato: 20140101 | Slut-dato: 20141231 | Nation: DNK | Havnekend: | BBD-nr: |

Oplysninger | Opdeling | Bonus | Byt | Deponeringer | Ejer | Lejere | Licens

Tildelings startdata

Nation	Havnekend	Radio	Lgd. oalt	BBD Nr	CVR-nr
DNK	Fartøj 1		5,50		

Navn: LASSE

Kvot: | Enhed: 25,79 Prom | Fiskedage: 0 | Ret til restngd: | Redskabskategori: |

Aktuelt: 25,8 Prom | Depoering:

Tegn: |

Bemærkning: Initial overførelse af promise for 2014

Handlen med fartøj 3, som blev effektueret pr. 4. juni 2014, medførte dermed blot, at fartøj 1 blev indehaver af en større andel af den samme kvote (licens 1019), hvor licensejerskabet allerede var påbegyndt. Af denne årsag fremgår denne kvoteandelshandel med en tidligere startdato i dataudtrækket end fx handlen vedrørende licens 1018, som fartøj 1 først fik ejerskab over ved handlen med fartøj 3 den 4. juni 2014.

Tilsvarende gør sig gældende for licenserne 1003, 1005, 1010 og 1017, hvor fartøj 1's licensejerskab begyndte ved initialkvotetildelingen den 1. januar 2014, og hvor kvoteandelen blot blev forøget ved handleerne den 4. juni 2014.

Licenserne 1008, 1009, 1012, 1023 og 1024 fremgår alle med startdato den 8. januar 2014. Ved opslag i Licensregistret kan det konstateres, at fartøj 1 modtog disse kvoteandele fra fartøj 7 den 8. januar 2014. På samme måde som for licenser tildelt ved initialkvoten havde fartøj 1 dermed allerede opnået licensejerskab over de pågældende kvoter, og kvoteandelen blev blot forøget ved handleerne den 4. juni 2014.

For licens 1008 kan dette illustreres ved et skærbillede fra Licensregistret under fanen ”Byt”:

Tildeling af licens

Nr. 1008 Ikraft dato 20061212 Ophørsdato Navn AN# 20140121.1051 Dato 20140121.1051

Navn Tunge i Skagerak, Kattegat samt Østersøen og Baalerno. FKA promil Bemærkninger

Licensbrev sendes via e-mail N

Række 1 af 1

Start-dato 20140108 Slut-dato 20141231 Nation DNK Havne-kend. Fartøj 1 BBD-nr.

Oplysninger Opdeling Bonus Byt Deponeringer Ejer Løjere Licens

Afgivet

Effektiv dato	Kvote	Værdi	Havne-kend.	Licensnr.	Effektiv modt.	Effektiv dato modt.	Fiske dage afg.	Fiske dage modt.	Bemærkning
20130621									

Modtaget

Effektiv dato	Kvote	Værdi	Havne-kend.	Licensnr.	Effektiv afg.	Effektiv dato modt.	Fiske dage afg.	Fiske dage modt.	Bemærkning
20140604	1,14	0,	Fartøj 3	1008	0,0				\$82 overdragelse
20140108	-0,28	0,	Fartøj 7	1008	0,0				\$82 overdragelse

Af skærmbilledet fremgår det, at fartøj 1 den 8. januar 2014 modtog 0,28 promilleandele af kvoten fra fartøj 7 og den 4. juni 2014 modtog *yderligere* 1,14 promilleandele af kvoten fra fartøj 3. Startdatoen for kvoteejerskabet var dermed 8. januar 2014. Eftersom fartøj 1 ikke efterfølgende afgav promilleandele til andre fartøjer ved transaktioner senere på året, er slutdatoen anført til 31. december 2014 i Licensregistret, og dermed er slutdatoen også 31. december 2014 i dataudtræk fra Fagportalen.

Af denne årsag fremgik fartøj 1's køb af kvoteandele på licenserne 1019, 1003, 1005, 1010 og 1017 (startdato 1. januar 2014) og licenserne 1008, 1009, 1012, 1023 og 1024 (startdato 8. januar 2014) ikke af udtrækket af 10. marts 2017, eftersom det indtastede startdatointerval for udtrækket var 7. februar 2014 til 31. december 2014.

Til illustration af betydningen af startdatointervallet kan det videre bemærkes, at fartøj 1 i perioden 7. februar 2014 til 24. juni 2014 ikke modtog kvoteandele på licenser, som fartøjet ikke allerede ejede andele af, og at et udtræk med startdatointervallet 8. februar 2014 til 24. juni 2014 derfor ikke viser nogen handler:³⁰³

Find bonus og byt til et fartøj

Søg

Sortering:

Start dato	Slut dato	Nation	Fartøj	Effektiv dato	Byt J= medtag byt	Bonus J= medtag bonus	Enhed	Værdi	Licens nr	Aktion A = Afgivet M = Modtaget blank = alt	Byt fartøj	Bemærkninger
20140208			Fartøj 3									
20140604												

Ingen licens byt eller bonus matcher søge kriterie(r), prøv igen
 * = Mindst en af værdierne skal være angivet
 Fiskeridirektoratet 27. Juni 2018 16:37

En gennemgang af registreringerne i Licensregistret for de 16 handler mellem fartøjerne 1 og 3 foretaget den 4. juni 2014 understøtter, at alle forskelle mellem udtrækkene af 10. marts 2017 og 7. april 2017 foretaget for fartøj 1 skyldes, at der er anvendt forskellige startdatointervaller.

På denne baggrund, og idet der ikke foreligger indikationer af, at der er slettet eller ændret i registreringer i Licensregistret, eller at data i Licensregistret ikke er overensstemmende med grunddokumentationen, er der ikke foretaget yderligere undersøgelser, herunder verifikation af grunddokumentation.

³⁰³ Bilag 84

10.4.2.7 Dataudtræk for fartøj 2

Kammeradvokaten har tilsvarende undersøgt dataudtræk af 16. maj 2017 for fartøj 2³⁰⁴ og fartøjets handler med fartøj 4.³⁰⁵ Dataudtrækket for fartøj 4 indeholder 14 handler mere mellem de to fartøjer end dataudtrækket for fartøj 2.

Fartøj 2 ejede en række kvoteandele som følge af initialkvotetildeling pr. 1. januar 2015. Ved handlerne i juli 2015 med fartøj 4 fik fartøj 2 *forøget* sin andel af kvoterne 1003, 1005, 1007, 1009, 1010, 1012, 1013, 1016, 1017, 1018, 1019, 1023, 1024 og 1025. Dataudtrækket for fartøj 2 er genereret på baggrund af startdatointervallet 1. maj 2015 til og med 1. august 2015, hvorfor disse handler med fartøj 4 i juli måned ikke fremgår på det pågældende dataudtræk.

10.4.3 Vurdering

Det kan på baggrund af ovenstående undersøgelser konstateres, at JSP-rapporten, der åbnes via Fagportalen, konsekvent leverer dataudtræk ud fra de forudsætninger, der indtastes for at genere udtrækkene. De udtræk, som styrelsen leverede til Rigsrevisionen, kan således genskabes ved at indtaste de samme forudsætninger.

Det kan på den baggrund konkluderes, at der hverken i foråret 2017, hvor Rigsrevisionen modtog udtrækkene, eller efterfølgende er ændret ved de data i Licensregistret, som Fagportalen trækker fra.

Både Rigsrevisionen og styrelsen har imidlertid haft en forkert opfattelse af, hvilke forudsætninger dataudtrækkene blev genereret ud fra, og hvad de data, der blev vist, følgelig var udtryk for. Styrelsen har således hverken over for Rigsrevisionen eller som led i vores undersøgelse kunnet forklare forskellene mellem udtrækkene på en tilstrækkelig måde.

Styrelsen har derfor besvaret Rigsrevisionens anmodninger i relation til kvoteandelshandlerne i specifikke perioder for fartøjerne 1 og 2 med dataudtræk, der ikke er fuldstændige. Dette synes primært at skyldes, at Rigsrevisionen anmodede om perioder, der afviger fra kalenderåret, hvilket udfordrede styrelsens manglende forståelse af systemernes funktion.

Det må anses for en fejl, at styrelsen ikke har haft en tilstrækkelig forståelse af, hvordan dataudtrækkene skulle foretages og forstås forud for udlevering af udtrækkene til Rigsrevisionen, og at styrelsen ikke ved Rigsrevisionens opfølgende spørgsmål undersøgte forholdet tilstrækkeligt til at kunne give en forklaring. På det foreliggende grundlag vurderes denne fejl at kunne tilskrives medarbejder G som ansvarlig for betjeningen af Rigsrevisionen. Vi har ikke grundlag for at vurdere, i hvilken udstrækning ansvaret for fejl også kan tilskrives medarbejder C.

³⁰⁴ Bilag 85

³⁰⁵ Bilag 86

10.5 Forhold vedrørende fartøj 1

10.5.1 Rammesætning

10.5.1.1 Anledning til undersøgelsen

Det fjerde af de fire punkter med tilknytning til de forhold, som ifølge Rigsrevisionen kunne indebære lovovertrædelser, vedrører styrelsens sagsbehandling i relation til fartøj 1 og fiskerne A og B. Begge fiskere er involveret i forhold, der er omfattet af styrelsens politianmeldelser af 10. juli 2017 og/eller 21. december 2017.

Rigsrevisionen konstaterede flere fejlagtige registreringer og bemærkelsesværdige forhold knyttet til fartøj 1. Rigsrevisionen stillede en række spørgsmål til styrelsen i den forbindelse, men oplevede ikke at få tilfredsstillende svar. I sin beretning om kvotekoncentrationen oplyste Rigsrevisionen en lang række af sagsbehandlingsfejl i relation til fartøj 1, hvor styrelsens kontrol havde svigtet.

Forholdene omkring fartøj 1 vedrører fisker A og fisker B og deres selskaber. Ingen af forholdene var omfattet af styrelsens politianmeldelse af 10. juli 2017, mens ét af forholdene (fisker B's overskridelse af kvoteloftet for FKA-andele af torsk i Kattegat) var omfattet af styrelsens politianmeldelse af 21. december 2017. Styrelsens politianmeldelse af 10. juli 2017 vedrørte endvidere flere af både fisker A's og fisker B's forhold.

Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet om en undersøgelse af den samlede sagsbehandling i relation til fartøj 1 i perioden 2013 til august 2017, for så vidt angår styrelsens registreringer af ejerforhold og kvoteandelsoverdragelser, licensudstedelser og orienteringer til fisker A og fisker B.

Endvidere har Udenrigsministeriet anmodet om en undersøgelse af styrelsens sagsbehandlingsskridt i relation til besvarelsen af Rigsrevisionens spørgsmål vedrørende fartøj 1 og styrelsens overvejelser om politianmeldelser i tilknytning til forholdene omkring fartøj 1.

10.5.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Styrelsen har oplyst, at der ikke har været oprettet en sag i relation til sagsbehandlingen vedrørende fartøj 1, og vi har modtaget et mindre antal sagsakter, der efter det oplyste er ujournaliserede. Styrelsen har videre oplyst, at en del sagsakter vedrørende fartøj 1 indgår på de tre sager, der dækker betjeningen af Rigsrevisionen. Som nærmere beskrevet i afsnit 10.1 har styrelsens journalisering af sagsakter i relation til betjeningen af Rigsrevisionen ikke kunnet anvendes til at afdække de relevante sagsbehandlingsskridt. Vores søgninger i de modtagne journaler, ujournaliserede sagsakter og e-mailarkiver har endvidere kun i begrænset omfang kunnet belyse sagsbehandlingen.

10.5.2 Faktum

10.5.2.1 Fejlagtig registrering af ejerskabet af fartøj 1

Selskab 1 købte fartøj 1 den 2. september 2008.³⁰⁶ Selskab 1 var på dette tidspunkt ejet af fisker B via fisker B's holdingselskab (herefter "fisker B's holdingselskab").³⁰⁷

Selskab 1 solgte fartøj 1 til selskab 2 den 1. juli 2010.³⁰⁸ Selskab 2 er ejet af fisker B's holdingselskab.³⁰⁹ Denne overdragelse blev LFST ikke orienteret om.

Selskab 1 blev solgt til selskab 3 den 1. december 2010.³¹⁰ Selskab 1 blev opløst ved fusion med selskab 3 den 2. april 2012³¹¹. Selskab 3 er ejet af fisker A. LFST har registreret, at selskab 1 blev overtaget af selskab 3 den 1. januar 2011.

Med overdragelsen af selskab 1 til selskab 3 var styrelsen således af den opfattelse, at fisker A blev (indirekte) ejer af fartøj 1, fordi styrelsen ikke var orienteret om, at fartøjet forinden var blevet overdraget til selskab 2 og derfor fortsat var (indirekte) ejet af fisker B.

Det fremgår således af styrelsens registreringer, at fisker A fra den 1. januar 2011 ejede fartøj 1 via selskab 1.³¹²

Styrelsen blev først orienteret om overdragelsen af fartøj 1 fra selskab 1 til selskab 2 den 18. januar 2013.³¹³ Dette var således ca. 2 ½ år efter den faktiske overdragelse af fartøjet.

Styrelsen blev således på dette tidspunkt opmærksom på, at fartøj 1 aldrig havde været overdraget til fisker A, og at det hele tiden havde været ejet af fisker B.

Styrelsen valgte den 14. marts 2013 ikke at drage konsekvenser af den sene anmeldelse af fartøjsoverdragelsen. Medarbejder A skrev i den forbindelse følgende til fisker B's repræsentant, person A:³¹⁴

"Nu har vi drøftet sagen internt, og vi har besluttet at tillade at kvoteandelene bliver liggende på [fartøj 1] hos [fisker B]. Vi skal dog tilføje, at ifølge § 6 i kapacitetsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 124 af 27. februar 2004) skal et fartøj slettes, hvis der ikke er modtaget fartøjsregisterskema indenfor 30 dage i forbindelse med ejer-

³⁰⁶ Bilag 87

³⁰⁷ Bilag 88

³⁰⁸ Bilag 87

³⁰⁹ Bilag 89

³¹⁰ Bilag 90

³¹¹ Bilag 91

³¹² Bilag 93

³¹³ Bilag 94

³¹⁴ Bilag 95

.....

skifte, så det er vigtigt at vi får tilsendt fartøjsregisterskemaet. Da ejerskiftet var registreret hos Søfartsstyrelsen i 2010, har vi dog valgt at tillade registreringen i dette tilfælde, selvom der ikke blev indsendt fartøjsregisterskema tilbage i 2010.”

Der er ikke ved søgninger i sagsakter og e-mailarkiver fundet notater eller interne e-mailkorrespondancer om de interne drøftelser eller andre dokumenter, der kan belyse sagsbehandlingen i perioden fra januar til marts 2013.

Rigsrevisionen konstaterede, at styrelsen havde set bort fra, at fisker B ikke havde overholdt sine registreringsmæssige forpligtelser.³¹⁵

Styrelsen oplyste hertil, at den havde besluttet at tillade, at de omhandlede kvoteandele blev liggende på fartøj 1 hos fisker B, og at reglerne for registrering af ejerskifte for fartøjer blev indskærpet over for fisker B's repræsentant.³¹⁶

Rigsrevisionen bad styrelsen om en forklaring på, om styrelsen havde undersøgt og kontrolleret fisker B's og fisker A's forklaring af, at de ikke var klar over, at ejerskabet over fartøj 1 var registreret forkert. Rigsrevisionen påpegede på, at styrelsen eksempelvis kunne have undersøgt, om fisker B havde lejet kvoter fra fartøj 1 af eller til fisker A eller omvendt, hvem der i den omhandlede periode havde afskrevet deres fangster på kvoteandele beliggende på fartøj 1, eller ved at undersøge fiskernes offentligt tilgængelige regnskaber for perioden for at se, hvilke immaterielle aktiver, herunder kvoteandele, der fremgik af regnskaberne.³¹⁷

Ifølge Rigsrevisionen kunne en sådan undersøgelse have afdækket eventuelle konsekvenser af den fejlagtige registrering af ejerskabet af fartøj 1, herunder om både fisker B og fisker A eksempelvis havde fisket på kvoteandelene beliggende på fartøj 1 samtidigt.

Styrelsen oplyste, at styrelsen ikke havde fundet anledning til at antage, at parterne havde været i ond tro, herunder fordi samtlige licenser vedrørende fartøj 1 var blevet sendt til fisker B. Styrelsen havde ikke fundet grundlag for at foretage yderligere undersøgelser, herunder undersøge regnskaberne.³¹⁸

Der er ikke ved søgninger i sagsakter og e-mailarkiver fundet notater eller interne e-mailkorrespondancer om de interne drøftelser eller andre dokumenter, der kan belyse sagsbehandlingen i forbindelse med styrelsens besvarelse af Rigsrevisionens spørgsmål på disse punkter.

10.5.2.2 Øvrige fejlagtige registreringer i relation til selskab 1

Rigsrevisionen konstaterede to andre fejlagtige registreringer i relation til selskab 1.

³¹⁵ Bilag 96

³¹⁶ Bilag 97

³¹⁷ Bilag 96

³¹⁸ Bilag 97

Den ene var, at fisker A ifølge styrelsens registreringer også ejede et selskab ved navn fisker B's holdingselskab, som dog havde samme CVR-nr. som selskab 1.³¹⁹ Rigsrevisionen bemærkede, at selskab 1 indtil 1998 hed [det samme som fisker B's holdingselskab].³²⁰

Rigsrevisionen spurgte styrelsen, hvordan styrelsen kunne have fisker B's holdingselskab registreret som et selvstændigt selskab aktivt fra den 14. april 2011 til den 16. januar 2013, når selskabet på dette tidspunkt ikke fandtes i CVR, da det havde skiftet navn til selskab 1.³²¹

Styrelsens svar herpå var, at styrelsen ikke tjekkede samtlige selskaber i CVR, hvorfor et selskab var registreret som aktivt i Fartøjsregistret, medmindre det blev meddelt, at det skulle slettes i registret.³²²

Den anden fejlagtige registrering, som Rigsrevisionen konstaterede, var, at selskab 1 ifølge styrelsens registreringer var et aktivt selskab frem til den 16. januar 2013. Dette stemmer ikke med, at selskabet var blevet opløst ved fusionen med selskab 3 den 2. april 2012.

Rigsrevisionen spurgte styrelsen om baggrunden for, at selskab 1 kunne være registreret som et aktivt selskab efter dets ophør.³²³

Styrelsens svar var også her, at styrelsen ikke tjekkede samtlige selskaber i CVR.³²⁴

Der er ikke ved søgninger i sagsakter og e-mailarkiver fundet notater eller interne e-mailkorrespondancer om de interne drøftelser eller andre dokumenter, der kan belyse sagsbehandlingen i forbindelse med besvarelsen af Rigsrevisionens spørgsmål om disse forhold.

10.5.2.3 Fejl opstået som følge af den manglende oplysning om overdragelsen af fartøj 1
I den periode, hvor styrelsen fejlagtigt havde registreret, at fisker A (indirekte) ejede fartøj 1 (1. januar 2011 til 18. januar 2013), indgik kvoteandelene på dette fartøj i opgørelsen af fisker A's kvoteandelsejerskab, mens de omvendt ikke indgik i opgørelsen af fisker B's kvoteandelsejerskab.

Den 23. april 2012 trådte nye kvotelofter i kraft. I det omfang en fisker på dette tidspunkt overskred kvotelofferne, kunne kvoteandelene beholdes, men ikke forøges.

Som følge af, at styrelsen troede, at fisker A ejede fartøj 1, troede styrelsen fejlagtigt, at fisker A overskred FKA-kvoteloftet den 23. april 2012. Styrelsen informerede på den baggrund den

³¹⁹ Bilag 98

³²⁰ Bilag 99.

³²¹ Bilag 98.

³²² Bilag 100

³²³ Bilag 98

³²⁴ Bilag 100

2. maj 2012 fisker A om, at fisker A ikke måtte købe yderligere FKA.³²⁵ Brevet udgjorde således ikke en egentlig dispensation, men alene en orientering om ikrafttrædelsen af de nye kvotelofter, og (fejlagtigt) hvilken betydning dette havde for fisker A's kvoteandelsejerskab.

Ved opgørelsen af fisker B's kvoteejerskab pr. 23. april 2012 indgik fartøj 1 omvendt ikke, selvom fisker B reelt ejede fartøjet. Fisker B's kvoteandel oversteg dog under alle omstændigheder de nye kvotelofter. Styrelsen informerede på den baggrund den 2. maj 2012 fisker B om, at fiskeren ikke måtte forøge sin kvoteandel af torsk i [geografisk område].³²⁶ Igen er der ikke tale om en egentlig dispensation, men om en orientering om ikrafttrædelsen af de nye kvotelofter, og hvilken betydning dette havde for fisker B's kvoteandelsejerskab.

Af e-mailkorrespondance af 2. november 2015 mellem medarbejder B og medarbejder A med medarbejder C og medarbejder D i kopi fremgår, at der på dette tidspunkt har foregået en sagsbehandling i styrelsen vedrørende fisker B's ejerskab af kvoteandele torsk i [geografisk område]. Medarbejder A henviste i korrespondancen til den maksimale ejerandel, som fisker B var blevet oplyst om maksimalt at måtte eje ved orienteringsskrivelsen af 2. maj 2012.³²⁷ Styrelsen synes ikke ved korrespondancen den 2. november 2015 at være opmærksom på, at den maksimale ejerandel oplyst i orienteringsskrivelsen af 2. maj 2012 ikke var korrekt som følge af den korrektion, der var foretaget i januar 2013.

Rigsrevisionen opfattede orienteringsskrivelserne til fisker A og fisker B som dispensationer og bad styrelsen redegøre for baggrunden for udstedelse af dispensationen til fisker A, og for hvilke konsekvenser styrelsen drog, da styrelsen opdagede, at dispensationen var udstedt fejlagtigt.³²⁸ Rigsrevisionen bad samtidig om kopi af alle dispensationer med bagvedliggende beregninger udstedt til fisker B samt tilhørende korrespondance.³²⁹

I sit svar omtalte styrelsen også orienteringsskrivelserne som "dispensationer", der var givet til fisker A og fisker B. Styrelsen oplyste, at styrelsen ikke fulgte op på dispensationerne til fisker A og fisker B og derfor heller ikke havde draget nogen konsekvenser i anledning heraf. Styrelsen oplyste, at det havde været mest korrekt, hvis styrelsen havde oplyst fisker A og fisker B om, at deres respektive dispensationer var meddelt på forkert grundlag og derfor henholdsvis skulle være blevet annulleret og opdateret.³³⁰

Derudover fremsendte styrelsen de regneark, der anvendtes til udarbejdelsen af dispensationerne. De underliggende data, som regnearkene måtte være baseret på, var styrelsen ikke i besiddelse af, da disse ikke var arkiveret, og den relevante medarbejder var pensioneret.³³¹

³²⁵ Bilag 101

³²⁶ Bilag 102

³²⁷ Bilag 103

³²⁸ Bilag 98 og bilag 96

³²⁹ Bilag 96 og bilag 104

³³⁰ Bilag 97.

³³¹ Bilag 105

Af e-mail af 17. maj 2017 fra medarbejder C til medarbejder A fremgår følgende om de underliggende data:

”det var [medarbejder E], der i mangel af et system/program på opfordring foretog beregninger, som dannede grundlag for, hvem der skulle meddeles dispensation.”³³²

Styrelsen sendte efterfølgende den 1. august 2017 breve til fisker A og fisker B.

I brevet til fisker A blev det oplyst, at kvoteandelene beliggende på fartøj 1 fejlagtigt var regnet med i fiskerens kvoteandelsejerskab, og at fiskeren uden disse kvoteandele ikke var tæt på de respektive kvotelofter.³³³

I brevet til fisker B blev det oplyst, hvor stor fisker B's kvoteandel af torsk i [geografisk område] og torsk i Kattegat måtte være efter korrektionen af ejerskabet til fartøj 1. Da fisker B havde forøget sine ejerandele af disse kvoter siden den 23. april 2012, pålagde styrelsen ham at sælge de yderligere andele inden for 3 måneder.³³⁴ Efter det oplyste blev brevet sendt til en forkert adresse, og det er ikke oplyst, om fisker B rent faktisk modtog brevet.

Der er ikke ved søgninger i sagsakter og e-mailarkiver fundet notater eller interne e-mailkorrespondancer om de interne drøftelser eller andre dokumenter, der kan belyse, hvorfor styrelsen ikke korrigerede Rigsrevisionens fejlagtige opfattelse af, at orienteringsbrevene til fisker A og fisker B udgjorde dispensationer eller styrelsens sagsbehandling i øvrigt.

10.5.2.4 Sagsbehandling, hvor det antages, at fisker B ejer fartøj 1 på trods af (fejlagtig) registrering om det modsatte

Rigsrevisionen påpegede over for styrelsen, at der var blevet foretaget og godkendt et stort antal handler med kvoteandele til eller fra fartøj 1 med fisker B som underskriver i den periode, hvor styrelsen var af opfattelsen, at fartøj 1 var ejet (indirekte) af fisker A.

Rigsrevisionen henviste i den forbindelse til en opgørelse over 115 kvoteandelshandler til og fra fartøj 1 for 2012.³³⁵ Rigsrevisionen fremhævede en handel med kvoteandele mellem fartøj 1 og fartøj 2, som var ejet af fisker B via selskab 2. I realiteten var der således tale om, at fisker B overførte kvoteandele mellem to af sine fartøjer, der begge var ejet af selskab 2, og handlen blev også registreret af styrelsen som en intern handel mellem to fartøjer ejet af fisker B.³³⁶ Denne registrering stemmer således ikke med, at det samtidig var registreret i styrelsen, at fartøj 1 var ejet (indirekte) af fisker A via selskab 1.

³³² Bilag 106

³³³ Bilag 107

³³⁴ Bilag 108

³³⁵ Bilag 109

³³⁶ Bilag 96

Styrelsens svar herpå var, at styrelsen opfattede købet som værende foretaget af fisker B og ikke af fisker A, og at styrelsen ikke havde været opmærksom på uoverensstemmelsen mellem Fartøjsregistret og Licensregistret.³³⁷

Styrelsen underbyggede dette med, at fisker B havde underskrevet de pågældende kvoteandelsoverdragelseskemaer, og at styrelsen antog, at fisker B gik ud fra, at fartøj 1 var registreret som tilhørende selskab 2. Fisker B var efter styrelsens opfattelse således ikke bevidst om, at fartøjet fortsat var registreret i Fartøjsregistret til at tilhøre selskab 1. Styrelsen anførte videre følgende:

”Ved registrering af kvoteoverdragelserne fra [fisker B] har styrelsen anvendt fartøjsregistret, hvor [fartøj 1] fortsat stod som ejet af [selskab 1] (tidligere [fisker B’s] selskab), og [fisker B] stod opført som kontaktperson. Ved en fejl har styrelsen ikke tjekket, hvem der rent faktisk ejede det pågældende selskab. I forbindelse med registrering af kvoteoverdragelserne har styrelsen således ikke været bevidst om, at selskabet havde skiftet ejer og er således gået ud fra, at det fortsat var [fisker B’s] selskab.”

Ved søgninger i sagsakter og e-mailarkiver er det konstateret, at fisker B i hvert fald i ét tilfælde har disponeret, som om fisker B ejede selskab 1 efter overdragelsen til selskab 3, og som om selskab 1 var ejer af fartøjet 1. Det drejer sig om en anmodning om registrering af en kvoteandelsoverdragelse indsendt af person A, fiskeriforening 1, den 19. januar 2011 vedrørende overførsel af IOK-kvotendele (brisling 3BD) fra fartøj 1 til fartøj 3. Det fremgik af anmodningen, at fartøj 1 var ejet af selskab 1 ved fisker B, og fisker B havde underskrevet som sælger.³³⁸

Overdragelsen blev registreret i styrelsen, men der er ikke ved søgninger i sagsakter eller e-mailarkiver fundet korrespondance eller andet, der indikerer, at styrelsen var opmærksom på disse uoverensstemmelser.

10.5.2.5 Øvrige forhold

Rigsrevisionen konstaterede to yderligere bemærkelsesværdige forhold i relation til fartøj 1.

Det ene forhold angik, at en række licenser for kvotendele beliggende på fartøj 1 (licensliste 1000) var udstedt uden angivelse af ejernavn. Rigsrevisionen konstaterede, at der manglede angivelse af navnet på ejeren af fartøj 1 på samtlige licenslister udstedt fra den 13. juli 2012 til den 27. august 2012 (i alt 10 licenslister).³³⁹ Licenslisterne var underskrevet af medarbejder B.

³³⁷ Bilag 97

³³⁸ Bilag 266.

³³⁹ Bilag 104 og bilag 110

Styrelsen oplyste over for Rigsrevisionen, at de manglende ejernavne skyldtes en systemfejl i forbindelse med, at tilladelsesteksten blev flettet med listen over, hvem der skulle have de pågældende tilladelser i den pågældende periode. Styrelsen havde ikke kunnet afdække, hvorfor fejlen var sket, og det var ikke muligt at foretage en rekonstruktion.³⁴⁰

I forbindelse med Kammeradvokatens undersøgelse har leverandøren af Fiskerisystemet, Visma, genskabt fartøjsinformation og ejerskabsdetaljer vedrørende fartøj 1 i perioden juni til oktober 2012 i sin testdatabase, der er en kopi af produktionsdatabase. Derved ses fartøjets status og ejerskabsforhold, som de så ud i den omhandlede periode. Det kan herved konstateres, at selskab 1's status den 12. juli 2012 blev ændret fra "aktiv" til "inaktiv" med virkning fra den 10. juli 2012, og at selskabet blev genaktiveret den 29. august 2012. Registreringerne af selskabets status som hhv. "inaktiv" og "aktiv" blev foretaget af medarbejder B.³⁴¹

Visma har oplyst, at når der genereres licenslister, trækkes data fra Fiskerisystemet, og der vil ikke være angivet et ejerskab på licenslisterne i den periode, hvor ejerselskabet måtte være registreret som inaktivt. Visma har ikke kunnet oplyse om baggrunden for, at selskabet blev registreret som først "inaktivt" og derefter "aktivt".

Der er desuden ikke ved søgninger i sagsakter og e-mailarkiver fundet notater, interne e-mailkorrespondancer eller andre dokumenter, der kan belyse baggrunden for, at selskab 1 i en periode var registreret som "inaktivt". Vi har endvidere ikke fundet indikationer på, at styrelsen opdagede fejlen, førend Rigsrevisionen påpegede det i forbindelse med sin undersøgelse.

Det andet bemærkelsesværdige forhold, som Rigsrevisionen konstaterede, blev ikke særskilt fremhævet over for styrelsen. Rigsrevisionen har efter afgivelsen af sin beretning om kvotekoncentrationen nævnt forholdet for Udenrigsministeriet. Forholdet består i, at Rigsrevisionen fandt det bemærkelsesværdigt, at det var nødvendigt for styrelsen at lave to udtræk fra Fartøjsregistret for at vise, at fisker B var kontaktperson for fartøj 1 i hele perioden fra den 6. november 2008 og frem.

Det ene udtræk viste, at fisker B var kontaktperson fra den 6. november 2008 til den 21. januar 2013. Fisker B's adresse er angivet som adresse 1.³⁴²

Det andet dataudtræk viste, at fisker B var kontaktperson fra den 22. januar 2013 og fremefter. Fisker B's adresse er angivet som adresse 2.³⁴³

³⁴⁰ Bilag 111

³⁴¹ Bilag 112

³⁴² Bilag 113

³⁴³ Bilag 114

Styrelsen fremsendte udtrækkene til Rigsrevisionen sammen med styrelsens notat af 10. maj 2017.³⁴⁴ Af notatet fremgik følgende:

”Afsnit 17 (H) og 18: Der vedlægges udtræk fra Fartøjsregistret for fartøj 1, hvoraf fremgår, at [fisker B] er kontaktperson i perioden 11.06.2008 – 21.01.2013 samt udtræk fra Fartøjsregistret for [fartøj 1] med [fisker B] som kontaktperson fra 22.01.13 –.”

Medarbejder F sendte udtrækkene til medarbejder D og medarbejder C den 9. maj 2017.³⁴⁵

I forbindelse med Kammeradvokatens undersøgelse har Visma undersøgt Fiskerisystemets logtabeller med henblik på at finde en årsag til opdelingen i de to perioder. Vismas udtræk fra Fartøjsregistret viser, at fisker B's adresse i hele perioden var adresse 2, og at ejeren af fartøjet i dag er angivet som selskab 2 for hele perioden og med et adresseskift den 17. januar 2013 fra adresse 1, til adresse 2.

Visma har oplyst, at der i december 2012 var driftsudfordringer med den automatiske opdatering i Fiskerisystemet af adresseændringer mv. fra CPR, som medførte, at nogle folkeregisteradresser ikke blev opdateret automatisk. Visma har oplyst, at kontaktdressen for fisker B blev individuelt tilføjet den 24. januar 2013.³⁴⁶

Vismas undersøgelser har ikke indikeret, at der har været uregelmæssigheder i forbindelse med registreringerne af kontaktpersonen for fartøj 1. Der er heller ikke ved søgninger i sagsakter og e-mailarkiver fundet indikationer på det.

10.5.2.6 Styrelsens overvejelser om politianmeldelse af forhold i relation til fartøj 1

Der er ikke ved søgninger i sagsakter eller e-mailarkiver fundet dokumenter, der viser styrelsens eventuelle overvejelser i relation til, om der var forhold vedrørende fartøj 1, der skulle politianmeldes. Der henvises i øvrigt til afsnit 10 om styrelsens politianmeldelse af 10. juli 2017.

10.5.3 Retsgrundlag

I forhold til ejerskifte af fartøjer følger det af § 6 i den dagældende kapacitetsbekendtgørelse,³⁴⁷ at Fiskeridirektoratet skal modtage meddelelse om ejerskifte af et fartøj senest 30 dage efter overtagelsestidspunktet. Såfremt dette ikke sker, skal fartøjet slettes i henholdsvis Fartøjsregistret og Skibsregistret. Tilsvarende følger af de nugældende regler.³⁴⁸

³⁴⁴ Bilag 97

³⁴⁵ Bilag 115

³⁴⁶ Bilag 112

³⁴⁷ Bekendtgørelse nr. 124 af 27. februar 2004 om fartøjer, der anvendes til erhvervmæssigt fiskeri i saltvand.

³⁴⁸ § 8 i bekendtgørelse nr. 886 af 28. juni 2017 om fartøjer, der anvendes til erhvervmæssigt fiskeri i saltvand.

Det følger af den dagældende reguleringsbekendtgørelse i perioden 2010 til januar 2013, at hvis et fartøj med FKA eller IOK slettes i Fartøjsregistret, uden at kvoteandelene forinden er overført til et eller flere fartøjer, bortfalder retten til andelene som udgangspunkt. Efter ansøgning vil FKA dog kunne bevares inden for det kalenderår, hvor fartøjet er slettet, og IOK vil kunne bevares, hvis der er søgt om tilladelse til, at der til erstatning indføres et andet fartøj.³⁴⁹ Tilsvarende følger af de nugældende regler.³⁵⁰

I relation til indførelsen af lofterne for FKA-ejerskabet trådte nye regler i kraft den 23. april 2012.³⁵¹ Ved ændringen blev der indført lofter for, hvor mange FKA-kvoter fartøjer (kvoteandele) og personer (ejerandele) kunne få adgang til.

De fiskere og fartøjer, som pr. 23. april 2012 overskred de fastsatte maksimumssatser for kvoteandele og ejerandele, blev ikke pålagt at afhænde andele, men måtte ikke efterfølgende forøge dem.³⁵² Adgangen til fortsat at eje den andel af kvoterne, som hidtil fulgte direkte af bekendtgørelsen, forudsatte ikke en særskilt dispensation fra styrelsen.

10.5.4 Vurdering

10.5.4.1 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

En løbende kontrol af, om de oplysninger, som styrelsen modtog fra fiskerne, konkret stemte med styrelsens egne registre, med Skibsregistret og med CVR, ville have afdækket den manglende oplysning om overdragelsen af fartøj 1 fra selskab 1 til selskab 2. Det er en fejl ved tilrettelæggelsen af tilsynsopgaven, at fejlen først opdages efter mere end 2,5 år og efter adskillige anledninger, hvor et minimum af kontrol ville have afdækket uoverensstemmelserne. På det foreliggende grundlag må fejlen for den manglende kontrol tilskrives medarbejder C som ansvarlig for tilrettelæggelsen af tilsynsopgaven.

Det har ikke været et krav, at styrelsen løbende tjekkede CVR. Det er imidlertid uhensigtsmæssigt for varetagelsen af tilsynsopgaven, at styrelsen ikke har haft anledning til at opdage, at selskab 1 ikke længere var aktiv, fordi det var opløst ved fusion, og at fisker B's holdingselskab var det samme selskab som selskab 1. Det må anses for en mangel ved Fiskerisystemet, at flere selskaber kan optræde med samme CVR-nr.

Styrelsen drog efter det oplyste ingen konsekvenser bagudrettet, da det blev afdækket, at fisker B havde disponeret over fartøj 1 hele tiden. Det er i strid med notatpligten i offentlighedslovens § 13, at styrelsen ikke har ført notat om styrelsens overvejelser, da den besluttede,

³⁴⁹ § 95, jf. § 38, stk. 1, og § 103 i bekendtgørelse nr. 1443 af 15. december 2009, § 85, jf. § 38 stk. 1, og § 93 i bekendtgørelse nr. 1443 af 15. december 2010, § 85, jf. § 38 stk. 1, og § 93 i bekendtgørelse nr. 1222 af 16. december 2011, og § 85, jf. § 39, stk. 1, og § 93 i § 85, jf. § 38 stk. 1, og § 93 i bekendtgørelse nr. 1405 af 19. december 2012.

³⁵⁰ §§ 93 og 109 i reguleringsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1604 af 19. december 2017 om regulering af fiskeriet i 2014-2020).

³⁵¹ Bekendtgørelse nr. 349 af 19. april 2012 om ændring af bekendtgørelse om regulering af fiskeriet i 2012 og visse vilkår for fiskeriet i følgende år.

³⁵² § 86, stk. 6 i bekendtgørelse nr. 1222 af 16. december 2011 om regulering af fiskeriet i 2012 og visse vilkår for fiskeriet i følgende år med den efterfølgende ændring af 23. april 2012.

.....

at der ikke var grund til at undersøge yderligere om betydningen af fisker B's manglende anmeldelse af ejerskiftet. Denne fejl synes at være begået af medarbejder A, men potentielt også andre unavngivne medarbejdere, som medarbejder A drøftede spørgsmålet med.

Ikke mindst henset til den meget betydelige fristoverskridelse for anmeldelsen af fartøjsoverdragelsen og den potentielle bagudrettede betydning havde det været hensigtsmæssigt, at styrelsens overvejelser i den forbindelse efterfølgende kunne dokumenteres, bl.a. over for Rigsrevisionen. Derved ville styrelsen også kunne tilrettelægge sin praksis for fristoverskridelser på en ensrettet måde.

Det er endvidere en fejl og i strid med den ulovbestemte grundsætning om vejledningspligt, der gælder ved siden af forvaltningslovens § 7, at styrelsen ikke af egen drift korrigerede sine orienteringsskrivelser til fisker B og fisker A af 2. maj 2012, da styrelsen i januar 2013 blev bekendt med, at indholdet var forkert. Denne fejl synes tilsvarende at være begået af medarbejder A, men det overordnede ansvar må tilskrives medarbejder C som ansvarlig leder. Denne fejl indebar, at styrelsen internt i november 2015 i sin sagsbehandling henviste til orienteringsskrivelsen til fisker B uden at være bevidst om det forkerte indhold.

Det er en mangel ved betjeningen af Rigsrevisionen, at styrelsen ikke forklarede Rigsrevisionen, at der ikke var givet dispensationer til fisker A og fisker B, og at brevene af 2. maj 2012 alene var udtryk for styrelsens vejledning. Dette må antages at have haft betydning for Rigsrevisionens undersøgelse. Medarbejder C bærer det overordnede ansvar for denne mangel. Vi har ikke i øvrigt fundet, at styrelsens betjening af Rigsrevisionen i relation til fartøj 1 har været mangelfuld.

Vores undersøgelse har endvidere ikke indikeret, at der er foretaget uretmæssige ændringer i registreringer eller andet. Det er dog ikke afdækket, hvorfor medarbejder B ændrede registreringen for selskab 1 til i en periode have status som "inaktiv" og bagefter til "aktiv". Ændringerne foregik en periode, hvor selskab 1 allerede var opløst ved fusionen med selskab 3. Der er imidlertid ikke indikationer af, at dette forhold har haft betydning i øvrigt.

11. STYRELSENS POLITIANMELDELSE AF 10. JULI 2017

11.1 Rammesætning

11.1.1 Anledning til undersøgelsen

På baggrund af Rigsrevisionens udkast til beretning af 12. juni 2017 instruerede medarbejder A, kontorchef i Miljø- og Fødevareministeriets departement, den 16. juni 2017 styrelsen i med det samme at indgive politianmeldelse af de forhold, som Rigsrevisionen kritiserede.

Styrelsen indgav herefter den 10. juli 2017 politianmeldelse mod tre fiskeriselskaber (selskab 1, selskab 2 og selskab 3) samt en fisker (fisker A). Politianmeldelsen vedrørte dokumentfalsk, ”stråmandsvirksomhed” og overtrædelser af fiskeriloven. Politianmeldelsen blev behandlet centralt i styrelsen af medarbejder B, medarbejder C og medarbejder D.

Udenrigsministeriet blev i efteråret 2017 opmærksom på forskellige uregelmæssigheder i relation til styrelsens indgivelse og behandling af politianmeldelsen, herunder at samtlige forhold nævnt af Rigsrevisionen ikke var omfattet af anmeldelsen. Fiskeristyrelsen har i forlængelse heraf indgivet flere politianmeldelser i december 2017.

Udenrigsministeriet blev også i efteråret 2017 opmærksom på, at medarbejder D i medarbejder B's navn trak politianmeldelsen tilbage den 7. august 2017. Samme dag blev det udmeldt i styrelsen, at medarbejder B fratrådte sin stilling. Den 18. august 2017 anmodede medarbejder D, i eget navn, Nordjyllands Politi om at genoptage sagen.

Udenrigsministeriet konstaterede endvidere, at styrelsen med anmeldelsen havde fremsendt en kopi af en ansøgning om overførsel af FKA fra fartøj 1 til en række andre fartøjer, som indeholdt en side mindre end den kopi af samme ansøgning, som Rigsrevisionen havde modtaget.

Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet om en undersøgelse af styrelsens sagsbehandling i forbindelse med anmeldelsen, herunder sagsoplysningen og informationsdelingen med politiet, og hvorvidt alle forhold angivet af Rigsrevisionen blev tilstrækkeligt oplyst og anmeldt til politiet. I forhold til informationsdelingen med politiet skal sagsbehandlingen særligt undersøges i relation til FKA-ansøgningsskemaet vedrørende fartøj 1.

Undersøgelsen skal tillige omfatte, hvorfor opgaven med politianmeldelserne ikke blev lagt ud til inspektorater, og hvilken sagsbehandling der foregik i styrelsen efter indgivelsen af anmeldelsen, herunder særligt tilbagekaldelsen af anmeldelsen den 7. august 2017 og eventuelle uoverensstemmelser mellem den anmeldelse med bilag, som politiet modtog, og den kopi af anmeldelsen med bilag, som styrelsen efterfølgende sendte til Udenrigsministeriet i august 2017.

11.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Som led i forvaltningseftersynet har vi modtaget styrelsens sag med journalnummer 17-4210-000001 ("Politianmeldelse af sager som følge af Rigsrevisionen").

Sagen omhandler styrelsens sagsbehandling op til indgivelsen af anmeldelsen af 10. juli 2017. Sagen indeholder 19 filer i alt. Sagen indeholder ikke styrelsens fulde korrespondance med Nordjyllands Politi, herunder de bilag, der er fremsendt med anmeldelsen til Nordjyllands Politi, tilbagekaldelsen af anmeldelsen den 7. august 2017 eller anmodningen om genoptagelse af efterforskningen den 18. august 2017. Sagen indeholder heller ikke eventuel intern korrespondance, interne udkast, vurderinger, overvejelser eller lignende som baggrund for styrelsens sagsbehandlingsskridt i anledning af politianmeldelsen af 10. juli 2017.

Vi har endvidere modtaget styrelsens sager vedrørende styrelsens efterfølgende politianmeldelser i december 2017.³⁵³

Herudover har vi foretaget søgninger på tværs af alle modtagne sagsakter og e-mailarkiver og det materiale, som Nordjyllands Politi var i besiddelse af vedrørende anmeldelsen af 10. juli 2017.

11.2 Faktum

11.2.1 Instruks om at politianmelde alle forhold

Rigsrevisionen påpegede i sin beretning om administrationen af kvotekoncentrationen i dansk fiskeri flere forhold, der kunne indikere lovovertrædelser begået af visse fiskeriselskaber og fiskere.

Rigsrevisionen sendte sit første høringsudkast af beretningen den 12. juni 2017.³⁵⁴ I forlængelse heraf sendte medarbejder A, kontorchef i Miljø- og Fødevareministeriets departement, den 16. juni 2017 følgende e-mail til medarbejder E, kontorchef i Miljø- og Fødevareministeriets departement:³⁵⁵

"Har lige talt med [medarbejder F] ad politianmeldelse mv. Det er som nævnt en meget, meget alvorlig kritik der udtales. Det er min vurdering, at alle de forhold der nævnes af RR skal politianmeldes uanset hvad LFST måtte mene om deres rigtighed. Og det skal ske med det samme. Så må evt. supplerende dokumentation, hvis den ikke haves (i sig selv bekymrende), følge. Altså politianmeld alle de af RR nævnte forhold lige med det samme og uden yderligere ophold. Uddyber gerne."

E-mailen blev samme dag videresendt til medarbejder B og medarbejder F.³⁵⁶

³⁵³ J.nr. 17-420-000012 og j.nr. 17-420-000017. Vi har endvidere modtaget j.nr. 17-4251-000001 og j.nr. 17-4251-000002, der begge er uden indhold.

³⁵⁴ Bilag 116

³⁵⁵ Bilag 117

³⁵⁶ Bilag 117

Medarbejder E bad ved e-mail af 29. juni 2017 medarbejder B og medarbejder G om en status på arbejdet med politianmeldelsen.³⁵⁷ Medarbejder G (med medarbejder B i kopi) videre- sendte denne anmodning til medarbejder C og medarbejder B.³⁵⁸ Medarbejder C og medarbejder B har oplyst, at medarbejder G fulgte med i sagen. Medarbejder C har oplyst, at medarbejder G instruerede medarbejder D og medarbejder C i, at politianmeldelsen skulle indgives på det foreliggende grundlag.³⁵⁹

Der er ikke fundet intern korrespondance eller andet materiale, der kan belyse, hvilke sags- behandlingskridt der blev foretaget umiddelbart efter modtagelsen af de to e-mails fra departementet.

Medarbejder D har oplyst, at medarbejder D ikke havde kendskab til de relevante sagsområder, som politianmeldelsen angik. Medarbejder C har oplyst, at hverken medarbejder C eller medarbejder D havde beskæftiget sig med overtrædelser i relation til Fartøjsregistret før.³⁶⁰

11.2.2 Forhold påpeget i beretningsudkastet

I sit beretningsudkast af 12. juni 2017 fremhævede Rigsrevisionen forhold, som indikerede lovovertrædelser.³⁶¹ Forholdene fremgår også af den endelige beretning fra august 2017.³⁶²

Forholdene var:

- Dokumentfalsk ved at underskrive i en andens navn.
- Overtrædelser af fiskeriloven ved at afgive urigtige erklæringer til offentlig myndighed.
- Indikationer på stråmandsvirksomhed i relation til lejeopgørelser og håndpant.

I beretningsudkastet og den endelige beretning pegede Rigsrevisionen desuden på, at nogle fiskere havde fået andel i kvoter, som de ikke måtte efter loven. Dette skyldtes dels udfordringer i styrelsens registrering af fartøjshandler og kvoteandelshandler og dels ét tilfælde, hvor en kvoteandelsoverdragelse forekom at være tilbagedateret. Disse forhold er ikke særskilt fremhævet som mulige lovovertrædelser i beretningsudkastet og den endelige beretning. Forholdet omkring mulig tilbagedatering er behandlet i afsnit 10.3 ovenfor.

³⁵⁷ Bilag 117

³⁵⁸ Bilag 117

³⁵⁹ Bilag 4

³⁶⁰ Bilag 4

³⁶¹ Bilag 116

³⁶² Jf. Rigsrevisionens rapport om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri, s. 37f. og 49.

11.2.2.1 Dokumentfalsk

Forholdet omkring dokumentfalsk bestod i, at Rigsrevisionen fandt en række eksempler på, at kvoteandelsoverdragelseserklæringer i relation til selskab 2 ikke var underskrevet med fisker A's sædvanlige underskrift.³⁶³

11.2.2.2 Urigtige erklæringer til offentlig myndighed

Rigsrevisionen konkluderede på baggrund af en gennemgang af udvalgte kvoteandelshandler, at fisker B, fisker A, fisker C og fisker D muligvis havde overtrådt kvotekonzentrationsreglerne ved at fremsende forkerte oplysninger til styrelsen om tidspunkter for ændringer i ejerkredsen af fartøjer og dermed om den nye ejers overtagelsestidspunkt.

I den periode, hvor den givne fisker faktisk ejede fartøjet, men hvor dette ikke fremgik af Fartøjsregistret, havde fiskeren adgang til kvoteandelene beliggende på fartøjet, uden at styrelsen var informeret herom. Fiskeren kunne så videresælge disse kvoteandele, før styrelsen blev oplyst om fartøjsoverdragelsen.

På det tidspunkt, hvor fartøjsoverdragelsen blev anmeldt til og registreret af styrelsen, så det ud som om, at fiskeren havde købt et tomt fartøj uden kvoteandele på. I den mellemliggende periode indgik fartøjets kvoteandele dermed ikke i opgørelsen af fiskerens samlede ejerandele af de pågældende kvoter. På denne måde havde det været muligt for nogle fiskere at komme i besiddelse af kvoteandele, som de ifølge kvotekonzentrationsreglerne ikke måtte købe.³⁶⁴

Rigsrevisionen fremsendte ved revisionsnotat af 26. april 2017³⁶⁵ en række eksempler på sådanne sager. I revisionsnotat af 10. maj 2017³⁶⁶ fremhævede Rigsrevisionen desuden særligt ét af disse forhold. Forholdet involverede fisker B via selskab 1, fisker A via selskab 2 og fisker E.

Forholdet bestod i, at det i en kvoteandelsoverdragelseserklæring underskrevet den 23. juni 2015 af fisker E var angivet, at fisker E på daværende tidspunkt var ejer af fartøj 1. Det fremgik imidlertid af Skibsregisteret, at fartøjet var blevet overdraget til selskab 1 den 18. maj 2015. Det fremgik af erklæringen, at fisker E ønskede at overdrage kvoteandele fra fartøj 1 til bl.a. selskab 2 i den periode, hvor fartøjet reelt tilhørte selskab 1. Handlen blev på trods af dette registreret af styrelsen. Det var dermed ikke den rigtige ejer, der foretog handlerne fra det pågældende fartøj.

11.2.2.3 "Stråmandsvirksomhed" (omgåelse af kvotekonzentrationsreglerne)

Rigsrevisionen påpegede, at der i to konkrete sager var indikationer på, at fisker B overtrådte kvotekonzentrationsreglerne ved "stråmandsvirksomhed".

³⁶³ Bilag 118.

³⁶⁴ Jf. Rigsrevisionens rapport om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri, s. 35ff og s. 49.

³⁶⁵ Bilag 48.

³⁶⁶ Bilag 119.

Det ene tilfælde af ”stråmandsvirksomhed” var indikeret af et regnskab for en fiskepulje. I en fiskepulje kan en række fiskere leje kvoteandele af hinanden. I det konkrete puljeregnskab var det angivet, at fisker B flyttede kvoteandele mellem fartøjer, der var angivet som ”*flyt mellem egne fartøjer iflg. aftale med [fisker B]*” og ”*Udligning af eget fartøj*”. Fartøjerne var imidlertid reelt ejet af henholdsvis fisker B og fisker B’s ægtefælle, fisker F.³⁶⁷

Det andet tilfælde af indicer på ”stråmandsvirksomhed” angik selskab 1’s håndpant i selskab 3. Dette forhold er nærmere behandlet i afsnit 10.2 ovenfor.

11.2.3 Styrelsens politianmeldelse af 10. juli 2017

Styrelsen indgav den 10. juli 2017 politianmeldelse mod selskab 1, selskab 2, selskab 3 og fisker C.³⁶⁸

Medarbejder C’s og medarbejder D’s initialer ”*[medarbejder C’s initialer]*” og ”*[medarbejder C’s initialer]*” var påført anmeldelsen, og den var underskrevet af medarbejder B.

Det er som led i undersøgelsen blevet oplyst, at årsagen til, at politianmeldelsen ikke blev lagt ud til inspektoraterne, men håndteret centralt i styrelsen, var, at styrelsen ønskede at sikre en hurtig og samlet sagsbehandling, og at inspektoraterne blev inddraget i relevant omfang.

Styrelsens politianmeldelse af 10. juli 2017 er opdelt i tre afsnit: ”*Muligt dokumentfalsk*”, ”*Mulig stråmandsvirksomhed*” og ”*Mulige overtrædelser af fiskeriloven*”.

11.2.3.1 Muligt dokumentfalsk

Styrelsen oplyste i anmeldelsen politiet om, at der var afgivet en række erklæringer, som var underskrevet af andre end de berettigede ejere.

Det fremgik af anmeldelsen, at styrelsens vurdering af forholdet var, at en del af overdragelserne af kvoteandelene var foregået ved afgivelse af underskrift, der ikke hidrørte fra den person, som normalt disponerede på vegne af den pågældende virksomhed.

Styrelsen henviste til 15 ansøgninger om overførsel af fartøjskvoteandele, der var vedlagt anmeldelsen.³⁶⁹ Det fremgik ikke af anmeldelsen, hvilke konkrete forhold politiet nærmere skulle efterforske i relation til de 15 ansøgninger.

Nogle af ansøgningerne var underskrevet af selskab 2, og her var der brugt to forskellige underskrifter til at underskrive på vegne af selskabet. Den ene underskrift stemte overens med den underskrift, som virksomhedsejeren fisker A normalt benyttede og havde påført en række

³⁶⁷ Jf. Rigsrevisionens rapport om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri, s. 44f og s. 49.

³⁶⁸ Bilag 120

³⁶⁹ Bilag 121

af de øvrige erklæringer, mens den anden adskilte sig herfra. Den svarede i stedet umiddelbart til den underskrift, der var anvendt til at underskrive for selskab 1.

En af de 15 ansøgninger var den ansøgning om overdragelse af kvoteandele fra fartøj 1, som Rigsrevisionen havde omtalt i revisionsnotat af 10. maj 2017, hvor fisker E havde underskrevet som ejer af fartøj 1, selvom fartøjet ifølge Skibsregistret forinden var overdraget til selskab 1.

Den kopi af ansøgningen, som politiet modtog, manglede imidlertid den side, der viste fisker E's underskrift som ejer af fartøj 1.³⁷⁰ Rigsrevisionen havde til gengæld modtaget den fulde version af ansøgningen den 3. maj 2017.³⁷¹

Det kunne dog ses af de øvrige sider, at fisker E var oplyst som værende ejeren af fartøj 1. Fisker E var ikke omfattet af politianmeldelsen.

Et af de modtagende fartøjer ved ansøgningen om overdragelse fra fartøj 1 var fartøj 2, som var ejet af selskab 2, og politianmeldelsen må forstås således, at ansøgningen var ét af Rigsrevisionens eksempler på, at underskriften for selskab 2 var anderledes end den tegningsberettigede fisker A's sædvanlige underskrift.

11.2.3.2 "Mulig stråmandsvirksomhed" (omgåelse af kvotekoncentrationsreglerne)

Politianmeldelsen angav de to forhold, der ifølge Rigsrevisionen indikerede "stråmandsvirksomhed", hvorved fisker B reelt skulle eje flere kvoteandele end tilladt. Styrelsen anførte, at denne del af anmeldelsen vedrørte selskab 1.

Det ene forhold var indikationen af "stråmandsvirksomhed" i form af det puljeregnskab, hvor det fremgik, at kvoteandele var blevet overdraget som "Flyt mellem egne fartøjer" og "Udligning af eget fartøj", selvom ejerne af fartøjerne var selskaber ejet af henholdsvis fisker B og fisker F.

Puljeregnskabet var vedlagt anmeldelsen, og det viste transaktioner af kvoteandele for henholdsvis fartøj 3 og fartøj 4 for perioden 1. januar 2015 til 29. november 2015.³⁷² Styrelsen nævnte som eksempel, at det i puljeregnskabet var indikeret, at fartøj 4 og fartøj 5 var ejet af samme person. Af Skibsregisteret fremgik det imidlertid, at på tidspunktet for dispositionerne ejede fisker F fartøj 4 via selskab 4, mens fisker B ejede fartøj 5 via selskab 1.

³⁷⁰ Bilag 122

³⁷¹ Bilag 123. Ansøgningen indgik som en del af bilagene til styrelsens notat om "Undersøgelse af om Miljø- og Fødevarerministeriet har et overblik over og fører kontrol med, at den enkelte fisker ikke ejer flere kvoter, end det er tilladt" af 3. maj 2017 til Rigsrevisionen. Dette notat var svar på revisionsnotat af 26. april 2017. Ansøgningen indgik i bilagene kaldt "Bilag til Bilag 2 Eksempel 4-11".

³⁷² Bilag 124

Det fremgik også af puljeregnskabet, at der den 29. juli 2015 blev overført kvoteandele af torsk og mørksej fra fartøj 3 til fartøj 1 med beskrivelsen ”*Flyt imellem egne fartøjer iflg. aftale med [fisker B] / [initialer]*”. På tidspunktet for overdragelserne var fartøj 3 ejet af selskab 5, som fisker F via selskab 4 var den primære ejer af, og dermed ikke af fisker B. Dette forhold blev ikke nævnt af styrelsen i anmeldelsen, men det fremgik ved overstregninger og markeringer tydeligt af puljeregnskabet.

Det fremgik af anmeldelsen, at styrelsen var enig med Rigsrevisionen i, at der forekom en række uoverensstemmelser mellem registreringerne i Skibsregistret og Fartøjsregisteret, og at disse uoverensstemmelser kunne give et uklart billede af ejerforholdene. Styrelsen kommenterede ikke på, hvordan beskrivelserne i puljeregnskabet efter styrelsens opfattelse måtte forstås.

Som det relevante lovgrundlag henviste styrelsen til reguleringsbekendtgørelsens kapitel 11 og nævnte, at bekendtgørelsen var udstedt, efter dispositionerne blev foretaget, men at de relevante regler også var gældende på tidspunktet for dispositionerne. Styrelsen anførte, at forholdet vedrørte omgåelse af reglerne.

Det andet forhold, der ifølge Rigsrevisionen indikerede ”stråmandsvirksomhed”, var håndpantsetningen af anparterne i selskab 3 til selskab 1. Hertil var styrelsens bemærkning, at selskab 3’s advokat havde oplyst, at det var en fejl. Der henvises i øvrigt til afsnit 10.2 ovenfor.

11.2.3.3 Mulige overtrædelser af fiskerilovgivningen

I anmeldelsen henviste styrelsen til, at Rigsrevisionen havde fundet eksempler på fiskere, der i deres indberetninger til styrelsen disponerede på en måde, som om de var ejere af fartøjer og kvoteandele, som de ikke reelt ejede. Styrelsen oplyste, at Rigsrevision mente, at der var tale om, at der blev afgivet urigtige erklæringer til en offentlig myndighed. Denne vurdering var baseret på en række uoverensstemmelser mellem Skibsregisteret og Fartøjsregisteret. Styrelsen henviste i anmeldelsen til en vedlagt oversigt med 13 eksempler på konstaterede uoverensstemmelser mellem ejerskabsregistreringer i Skibsregistret og Fartøjsregistret og de heraf følgende konsekvenser for registrering af kvoteandelshandler.³⁷³

Styrelsen bemærkede, at forholdet angik selskab 1, selskab 2 og fisker C.

Styrelsen bemærkede på samme måde som i forhold til indikationerne på ”stråmandsvirksomhed”, at der forekom en række uoverensstemmelser mellem registreringerne i Skibsregistret og Fartøjsregisteret, og at disse uoverensstemmelser kunne give et uklart billede af ejerforholdene.

³⁷³ Bilag 125

Den vedlagte oversigt med 13 eksempler på registeruoverensstemmelser var udarbejdet af Rigsrevisionen, der havde fremsendt den til styrelsen som bilag 1 til revisionsnotat af 26. april 2017.

Rigsrevisionen har oplyst, at styrelsen efterfølgende efterspurgte yderligere eksempler på uoverensstemmelser mellem registreringerne i de to registre. Rigsrevisionen fremsendte herefter den 19. juni 2017³⁷⁴ en oversigt med yderligere 26 eksempler udover de 13 eksempler, dvs. en liste med i alt 39 eksempler på uoverensstemmelser mellem registreringer af ejerskab af fartøjer i Skibsregistret og Fartøjsregistret.³⁷⁵ De yderligere 26 eksempler omhandlede registrering af ejerskab over fartøjer i relation til selskab 6 og selskab 7.

Styrelsen fremsendte ikke listen med de 39 eksempler til Nordjyllands Politi, ligesom styrelsen ikke orienterede politiet om, at der var sådanne yderligere eksempler.

Der er ikke fundet noget internt materiale om de to forskellige lister eller årsagen til, at kun listen med 13 eksempler blev fremsendt til Nordjylland Politi.

Som lovgrundlag for mulige overtrædelser henviste styrelsen til § 3 i bekendtgørelse nr. 886 af 28. juni 2017 om fartøjer, der anvendes til erhvervsmæssigt fiskeri i saltvand. Styrelsen anførte på tilsvarende vis som ovenfor, at denne bekendtgørelse også var udstedt, efter dispositionerne blev foretaget, men at de relevante regler også var gældende på tidspunktet for dispositionerne.

Det følger af § 3 i bekendtgørelse nr. 886 af 28. juni 2017, at fartøjer, som anvendes til erhvervsmæssigt fiskeri, skal være registreret både i Skibsregistret og Fartøjsregistret. Det fremgår ikke af anmeldelsen, at overtrædelse af denne bestemmelse ikke er strafsanktioneret.

11.2.4 Korrespondance mellem styrelsen og Nordjyllands Politi fra den 31. juli til den 6. oktober 2017

Person A, Nordjyllands Politi, sendte den 31. juli 2017 en e-mail til medarbejder B, hvoraf det fremgik, at der efter politiets opfattelse var flere lighedspunkter mellem styrelsens politianmeldelse af 10. juli 2017 og Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015.³⁷⁶

Som beskrevet i afsnit 8 havde styrelsen i høringskrivelse af 3. november 2016 vurderet, at der ikke var begået overtrædelser af fiskerilovgivningen i relation til Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015. Bl.a. på den baggrund indstillede anklagemyndigheden ved Nordjyllands Politi efterforskningen den 17. januar 2017.

³⁷⁴ Bilag 126

³⁷⁵ Bilag 127

³⁷⁶ Bilag 128

Person A anmodede om styrelsens eventuelle bemærkninger til den nye politianmeldelse hen-
set til, at styrelsen ikke havde fundet lovovertrædelser i forbindelse med den tidligere politi-
anmeldelse.

Der er ikke fundet intern korrespondance eller andet materiale, der kan belyse, hvilke sags-
behandlingsskridt der blev foretaget i anledning af denne e-mail, før styrelsen ved brev af 7.
august 2017 trak politianmeldelsen tilbage og anmodede Nordjyllands Politi om at henlægge
sagen.³⁷⁷ Følgende fremgik af anmodningen:

*”Landbrugs- og Fiskeristyrelsen anmodede med brev af 10.juli 2017 Nordjyllands
Politi om at indlede en efterforskning af selskab 1 [adresse] for mulig overtrædelse
af straffelovens bestemmelse om dokumentfalsk.*

*På baggrund af nye oplysninger i sagen er det imidlertid ikke længere styrelsens op-
fattelse, at der fra anmeldtes side er foretaget dispositioner, som med overvejende
sandsynlighed vil føre til domfældelse.*

*På denne baggrund ønsker styrelsen at trække anmeldelsen af 10. juli 2017 tilbage i
sin helhed og anmoder samtidig Nordjyllands Politi om [at] henlægge sagen.”*

Tilbagekaldelsen var således begrundet i, at der forelå nye oplysninger i sagen. Det var ikke
uddybet, hvilke nye oplysninger der var tale om.

Brevet var afsendt i medarbejder B's navn og var påført et håndskrevet ”f”.

Ifølge medarbejder H's redegørelse af 5. oktober 2017 (”Redegørelse om forløb af politian-
meldelsen af 10. juli 2017”)³⁷⁸ erkendte medarbejder D den 5. oktober 2017 til medarbejder
H, at medarbejder D egenhændigt havde udfærdiget ovennævnte tilbagekaldelse af 7. august
2017, og at medarbejder D ikke havde talt med nogen herom, heller ikke medarbejder B.
Ifølge redegørelsen af 5. oktober 2017 gav medarbejder D følgende forklaring på tilbagetræk-
ningen:

*”[Medarbejder D] oplyser, at [medarbejder D] gjorde det i [medarbejder B's] navn
fordi [medarbejder D] var stedfortræder for [medarbejder B] i dennes ferie, ”f.” [med-
arbejder B].*

*[Medarbejder D] oplyser, at [medarbejder D's] bevæggrund var, at [medarbejder D]
synes, at [medarbejder G] og [medarbejder B] er blevet helt urimeligt behandlet. Med-
arbejder D] oplyser, at [medarbejder D's] bevæggrund var, at [medarbejder D] synes,*

³⁷⁷ Bilag 129

³⁷⁸ Bilag 130

at [medarbejder G] og [medarbejder B] er blevet helt urimeligt behandlet. [Medarbejder D] har stor respekt for dem, og fremhæver, at de har udvist meget stort hensyn til [medarbejder D's personlige forhold].

[Medarbejder D] oplyser, at [medarbejder D] heller ikke har drøftet denne del med nogen.

Da der kom meget omtale af politianmeldelserne valgte [medarbejder D] at tilbagekalde tilbagekaldelsen, hvilket [medarbejder D] gør ved brev af 18. august 2017, denne gang underskrevet med eget navn på UMs brevpapir. [Medarbejder D] har ligeledes sendt en mail til Nordjyllandspoliti den 22. august 2017.

Brevene findes ikke i Landbrugs- og Fiskeristyrelsens arkiv, og [medarbejder D] oplyser, at [medarbejder D] ikke selv har kopi af brevene, hvorfor jeg d.d. har modtaget dem fra Nordjyllands Politi" (mine understregninger).

Nordjyllands Politi modtog brevet med tilbagekaldelsen den 15. august 2017.

Den 18. august 2017 sendte [medarbejder D] et nyt brev til Nordjyllands Politi med anmodning om at genoptage efterforskningen som oprindeligt anmodet om af styrelsen den 10. juli 2017.³⁷⁹ Følgende fremgik af brevet:

"Landbrugs- og Fiskeristyrelsen anmodede med brev af 7. august 2017 Nordjyllands Politi om at henlægge sagen om efterforskning af [selskab 1, adresse] for mulig overtrædelse af straffelovens bestemmelse om dokumentfalsk.

På baggrund af de oplysninger, som den 16. august 2017 er fremkommet i Rigsrevisionens beretning om kvotekonzentration i dansk fiskeri, skal Fiskeristyrelsen (tidl. Landbrugs- og Fiskeristyrelsen) anmode Nordjyllands Politi om at genoptage sagen og indlede en efterforskning, således som oprindeligt anmodet fra styrelsens side."

Brevet var underskrevet af medarbejder D, afsendt på Udenrigsministeriets brevpapir og påført Udenrigsministeriets kontaktoplysninger.

Samme dag, den 18. august 2017, videresendte medarbejder B den e-mail, som medarbejder B havde modtaget fra person A den 31. juli 2018, til medarbejder G og medarbejder D. Af e-mailen fra medarbejder B fremgår følgende:

"Ked af at skulle trætte jer med denne, men som I kan se, er der havnet i min indbakke lige inden jeg gik på ferie. På det tidspunkt havde jeg en forventning om, at vi skulle

³⁷⁹ Bilag 131

.....

drøfte den nærmere, når jeg vendte tilbage efter endt ferie. Det gør jeg forventeligt på mandag, men nu er jeg jo frataget min stilling, hvorfor jeg er i tvivl om, hvorvidt jeg kan drøfte den med jer."

Medarbejder D svarede samme dag ved en e-mail, hvoraf følgende fremgik:

*"Mit svar til Politiet vil være, at de skal lægge sagen på køl et års tid, og så vil vi være enige i en henlæggelse, når de spørger igen om et år."*³⁸⁰

Medarbejder D besvarede politiets henvendelse ved e-mail af 22. august 2017³⁸¹ til person A. Følgende fremgår af e-mailen:

"Tak for din mail. Jeg kan indledningsvist henviser til den seneste ugers skrivelser og udsendelser i diverse medier om "kvotekongesagen". Ikke mindst dagens artikel i Politiken illustrerer en del af den uklarhed, der hersker om holdbarheden af den løbende forvaltning af området.

Anledningen til vores anmodning om efterforskning er således ikke alene båret af egen klippefaste overbevisning om begåede overtrædelser af lovgivningen. Og som påpeget af dig er der en vis parallelitet med omtalte nu henlagte sag. Nærværende sags omtale af muligt dokumentfalsk er dog nyt i forhold til tidligere. Det kunne derfor overvejes at foretage en selvstændig vurdering af dette forhold, evt. i afventning af om der måtte komme yderligere oplysninger frem i forbindelse med de kommende ugers undersøgelser af styrelsens administration."

Medarbejder D oplyste samtidig, at medarbejder B foreløbigt var blevet forflyttet til andre opgaver.

Medarbejder D omtalte ikke tilbagekaldelsen af anmeldelsen den 7. august 2017 eller sin anmodning om genoptagelse af efterforskningen den 18. august 2017 i e-mailen.

Der er ikke fundet intern korrespondance eller andet materiale, der kan belyse, hvilke sagsbehandlingskridt der blev foretaget i forbindelse med medarbejder D's besvarelse af politiets henvendelse.

På baggrund af tilbagekaldelsen af anmeldelsen den 7. august 2017 og medarbejder D's e-mail af 22. august 2017 med oplysninger om anmeldelsen anmodede Nordjyllands Politi ved

.....

³⁸⁰ Bilag 132

³⁸¹ Bilag 133

.....
brev af 22. august 2017³⁸² styrelsen om at afklare, hvorvidt anmeldelsen blev fastholdt eller tilbagekaldt.

Såfremt anmeldelsen blev tilbagekaldt, bad politiet om at blive orienteret nærmere om de yderligere oplysninger, der måtte være tilgængeligt for sagen, og som havde medført den ændrede vurdering af sagen.

Såfremt anmeldelsen blev fastholdt, anmodede politiet om at få konkretiseret den nærmere, herunder:

- at der blev foretaget en nærmere gennemgang af den relevante lovgivning på området, herunder eventuelle straffebestemmelser,
- at de enkelte overtrædelser, dvs. de mistænkelige privatretlige dispositioner, blev konkretiseret nærmere, herunder at styrelsen oplyste, hvorpå mistanken nærmere be- roede,
- at styrelsen, om muligt, anviste mulige relevante efterforskningskridt til belysning af forholdene, og
- at styrelsen nærmere redegjorde for, hvorfor oplysningerne i Rigsrevisionens rapport har medført en ændret vurdering af de enkelte overtrædelser i forhold til den tidligere, nu henlagte sag anmeldt af Greenpeace.

Brevet var underskrevet af person B og person C.

Person A bad ved e-mail af 28. august 2017 til medarbejder D om oplysninger om, hvor mange anmeldelser der var indgivet mod ”kvotekongerne” på landsplan, til hvilke politi- kredse og om en kopi af anmeldelserne.³⁸³

Medarbejder D besvarede e-mailen samme dag og oplyste, at der kun var indgivet én samlet anmeldelse til Nordjyllands Politi. Derudover fremgik følgende af e-mailen:

”Som indikeret tidligere - og som nok også fremgår ret tydeligt af mediestormen - er der tale om en politisk sag. Og jo mere politisk den bliver (og jo mere man retter skytset mod styrelsen for inkompetence og det der er værre), jo mindre sandsynlighed er der vel for at kunne føre domfældende bevis for, at visse fiskere skulle have overtrådt reglerne (når alle deres dispositioner i denne sammenhæng er genstand for kontrol fra styrelsens side).”

.....

³⁸² Bilag 134

³⁸³ Bilag 135

Medarbejder D anførte samtidig, at medarbejder D snarest ville forsøge at besvare politiets henvendelse af 22. august 2017.³⁸⁴

Ved brev af 30. august 2017³⁸⁵ bad person B styrelsen om at fremsende de relevante uddrag fra Rigsrevisionens rapport og om at oplyse, hvorvidt styrelsen vurderede, at politiet af egen drift burde genoptage efterforskningen på baggrund af rapporten. Styrelsens brev af 18. august 2017 om genoptagelse af efterforskningen omtales ikke i politiets breve af 22. eller 30. august 2017.

Ved e-mail af 6. september 2017 bad person A medarbejder D om at tilbagesende bilag vedrørende Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015, som Nordjyllands Politi tidligere havde sendt til styrelsen. Medarbejder D sendte bilagene retur samme dag, og de blev modtaget af Nordjyllands Politi dagen efter. Ved e-mails af 7. og 8. september 2017 drøftede person A og medarbejder D planlægningen af et møde mellem LFST og Nordjyllands Politi om anmeldelsen.³⁸⁶

Der er ikke fundet intern korrespondance eller andet materiale, der kan belyse, hvilke sagsbehandlingskridt der blev foretaget i forbindelse med medarbejder D's korrespondance med politiet.

Styrelsen besvarede Nordjyllands Politis breve af 22. og 30. august 2017 ved brev af 4. oktober 2017.³⁸⁷ Svaret var underskrevet af medarbejder D og indeholdte en kortfattet gennemgang af de forhold, der var omfattet af anmeldelsen med henvisning til de relevante afsnit i Rigsrevisionens beretning.

I relation til forholdet om *dokumentfalsk* anførte styrelsen, at styrelsen ikke kunne afgøre, om underskrifterne kunne give anledning til mistanke om, at handler var indgået uden samtykke fra begge parter, og at styrelsen formodede, at mistanken om dokumentfalsk relaterede sig til, om dispositionen var berettiget.

I relation til forholdet om *stråmandsvirksomhed* som indikeret ved puljeregnskabet bemærkede styrelsen bl.a., at en afdækning af forholdene ville kræve "*ransagning af kontorer, beslaglæggelse af computere, regnskabsbøger mv.*"

Hvad angik forholdet om *håndpantsætning* oplyste styrelsen, at håndpantsætningen kunne udgøre en strafbar omgåelse af reglerne om kvotekonzentration, idet der ved pantsætningen uretmæssigt kunne opnås rådighed over en større kvoteandel end tilladt efter reglerne i reguleringsbekendtgørelsens kapitel 9, 11 og bilag 14.

³⁸⁴ Bilag 135

³⁸⁵ Bilag 136

³⁸⁶ Bilag 137

³⁸⁷ Bilag 138

Vedrørende forholdet om *overtrædelse af fiskerilovgivningen* og den generelle registrering af fiskerifartøjers ejerforhold i Skibsregisteret og Fartøjsregisteret oplyste styrelsen, at Skibsregistret fungerede som et ejendomsretligt tinglysningsregister, mens Fartøjsregistret var etableret bl.a. til sikring af kontrol med, at kun registrerede fiskerifartøjer deltog i erhvervsfiskeri, og at den maksimalt tilladte fartøjskapacitet ikke blev overskredet. Tilsvarende gjaldt de omsættelige fiskekvoter, hvor det altoverskyggende hensyn med styringen var at undgå overudnyttelse af de samlede danske fiskekvoter. Det blev ikke beskrevet, hvorledes disse oplysninger relaterede sig til de anmeldte forhold.

Der er ikke fundet intern korrespondance eller andet materiale, der kan belyse, hvilke sagsbehandlingskridt der blev foretaget i forbindelse med styrelsens svar til politiet.

Af telefonnotat af 6. oktober 2017 fra Nordjyllands Politi³⁸⁸ fremgår, at medarbejder H den 6. oktober 2017 oplyste Nordjyllands Politi om, at medarbejder D1 havde underskrevet brevet af 7. august 2017, hvori politianmeldelsen blev tilbagekaldt i medarbejder B's navn uden dennes vidende. Medarbejder H oplyste også, at der var indledt en personlig sag mod medarbejder D1. Det antages, at der med ”medarbejder D1” rettelig menes ”medarbejder D”.

11.2.5 Styrelsens fremsendelse af kopi af politianmeldelsen til Udenrigsministeriets departement den 17. og 31. august 2017

Ved e-mail af 17. august 2017³⁸⁹ fremsendte medarbejder D efter anmodning kopi af politianmeldelsen af 10. juli 2017 til person D, Udenrigsministeriets departement, til brug for behandling af aktindsigtsanmodninger.

Af fremsendelsesmailen fremgik bl.a., at politianmeldelsen var indgivet efter krav fra Miljø- og Fødevareministeriets departement, og at det efter medarbejder D's vurdering var tvivlsomt, om der forelå strafbare overtrædelser af lovgivningen.

Ved e-mail af 31. august 2017³⁹⁰ fremsendte medarbejder D kopi af de bilag, der blev indgivet til politiet i forbindelse med politianmeldelsen, til Udenrigsministeriets departement. Af fremsendelsesmailen fremgik bl.a. følgende:

”Vedlagt de bilag der fulgte med anmodningen til Nordjyllands Politi om at indlede en efterforskning. Jeg kan i al fortrolighed oplyse, at Politiet har meddelt, at de ikke agter at gøre noget i sagen, før vi nærmere konkretiserer en række tvivlsspørgsmål, herunder anviser sanktionsbestemmelser for de omtalte mistænkelige forhold samt relevante efterforskningsskridt. Dette i lyset af at Politiet tidligere har foretaget en

³⁸⁸ Bilag 139

³⁸⁹ Bilag 140

³⁹⁰ Bilag 141

.....
omfattende efterforskning af samme selskab som følge af en anmeldelse fra Greenpeace uden at efterforskningen førte til en tiltale.”

Materialet vedhæftet e-mailen svarer kun delvist til det materiale, som styrelsen fremsendte til Nordjyllands Politi sammen med anmeldelsen af 10. juli 2017, idet der manglede en del af materialet vedrørende forholdet om håndpantsætningen.

I materialet til politiet var således indeholdt en korrespondance med tilhørende bilag fra perioden november 2014 til januar 2017 mellem repræsentanten for selskab 3 (repræsentant A og dennes kontor) og medarbejder C vedrørende registreringen af selskab 3 som erhvervsfiskeriselskab i forlængelse af to ejerskifter.³⁹¹

I det materiale, som Udenrigsministeriets departement modtog den 31. august 2017, manglede repræsentant A's ansøgninger på vegne af selskab 3 om fortsat godkendelse som erhvervsfiskeriselskab af henholdsvis 6. november 2014 og 23. maj 2016 og styrelsens godkendelser heraf af henholdsvis 27. november 2014 og 7. juni 2016. Ansøgningerne var vedlagt ejerbogen for selskabet og sammenskrevet resumé fra CVR. Ansøgningen fra 2014 var endvidere vedlagt selskabets vedtægter.³⁹² Der henvises til afsnit 10.2 om betydningen af disse oplysninger.

Forud for medarbejder D's fremsendelse af bilagene til Udenrigsministeriet skrev medarbejder D følgende til medarbejder C og medarbejder I:

”Da vi oversendte politianmeldelsen til Nordjyllands politi, fik jeg ikke taget kopi af den omfattende mængde bilag (regneark og overdragelseskemaer mv.).

*Er det noget, der kan gendannes uden den helt store indsats? Ellers vil jeg bede politiet om en kopi af det fremsendte materiale.”*³⁹³

Der er ikke i øvrigt fundet korrespondance, notater eller lignende i relation til fremsendelsen af bilagene til Udenrigsministeriet.

11.3 Retsgrundlag

11.3.1 Dokumentfalsk

I relation til forholdene om dokumentfalsk er det i politianmeldelsen angivet, at det relevante retsgrundlag var straffelovens §§ 161 og 171 samt reguleringsbekendtgørelsens § 107, stk. 2, og bilag 8.³⁹⁴

.....

³⁹¹ Bilag 142

³⁹² Bilag 143

³⁹³ Bilag 144

³⁹⁴ Bekendtgørelse nr. 212 af 1. marts 2017 om regulering af fiskeriet i 2014-2020.

Straffelovens § 161 vedrører afgivelse af en falsk erklæring på tro og love til en offentlig myndighed. Det var ikke angivet, hvilke erklæringer der skulle være afgivet på tro og love.

Straffelovens § 171 omhandler dokumentfalsk. Et dokument er falsk, når det ikke hidrører fra den angivne udsteder, eller når der i dokumentet er indsat indhold, som ikke hidrører fra den angivne udsteder.³⁹⁵

Juridiske personer kan ifalde ansvar for overtrædelse af bestemmelserne, jf. straffelovens §§ 25-27.

Efter reguleringsbekendtgørelsens § 107, stk. 2, kan et fartøjs IOK-kvoteardele helt eller delvis overdrages til andre fartøjer registreret i Fartøjsregisteret og ejet af registrerede fiskere eller fiskeriselskaber.

Reguleringsbekendtgørelsens bilag 8 foreskriver, hvilke oplysninger den fartøjsejer, som har erhvervet kvoteardelene, skal afgive til styrelsen i forbindelse med overdragelsen.

Styrelsen henviste ikke til de tidligere versioner af reguleringsbekendtgørelsen, der var i kraft på tidspunktet for de anmeldte forhold.

Fiskerilovens § 130, stk. 1, nr. 4, foreskriver bødestraf for den, der afgiver eller forsøger at afgive urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier eller forsøger at fortie oplysninger, som afkræves efter fiskeriloven og regler fastsat i medfør heraf. Denne regel er således lex specialis i forhold til straffelovens bestemmelser. Styrelsen henviste ikke til denne bestemmelse i politianmeldelsen eller i øvrige henvendelser til Nordjyllands Politi.

11.3.2 ”Stråmandsvirksomhed” (omgåelse af kvotekonzentrationsreglerne)

Styrelsen anførte i anmeldelsen, at det relevante retsgrundlag vedrørende forholdene om ”stråmandsvirksomhed” var reguleringsbekendtgørelsens kapitel 11³⁹⁶ og fiskerilovens § 16.

Reguleringsbekendtgørelsens kapitel 11 indeholder reglerne om IOK-kvoteardele i relation til kvotekonzentration, maksimalt ejerskab, overførsel, overdragelse og registrering.

Frem til den 2. marts 2017 skete opgørelsen af en fiskers kvoteardele i relation til kvotekonzentrationsreglerne alene på baggrund af fiskerens *ejerskab* af ejerandele.

Reguleringsbekendtgørelsen blev ændret den 2. marts 2017 således, at der ved opgørelsen af en persons ejerandele skal medregnes eventuelle ejerandele, som den pågældende har bestemmende indflydelse over. Der blev samtidig indført regler om, at personer, som ejer maksimalt

³⁹⁵ Straffelovens § 171, stk. 3.

³⁹⁶ Bekendtgørelse nr. 212 af 1. marts 2017 om regulering af fiskeriet i 2014-2020.

tilladte ejerandele skal indsende en tro og love-erklæring til LFST om, at de ikke har bestemmende indflydelse over ejerandele ud over det tilladte.³⁹⁷

Styrelsen henviste ikke til de tidligere versioner af reguleringsbekendtgørelsen, der var i kraft på tidspunktet for de anmeldte forhold, og styrelsen oplyste ikke politiet om ændringen af reguleringsbekendtgørelsen pr. 2. marts 2017.

Hverken reguleringsbekendtgørelsen eller den øvrige fiskeriretlige regulering indeholder desuden regler om, hvordan køb af kvoteandele og fartøjer eller erhvervmæssigt fiskeri i øvrigt finansieres.

Fiskerilovens § 16 indeholder kravene til kapitalselskaber for at blive registreret som berettiget til at drive erhvervmæssigt fiskeri. Det er efter § 16, stk. 1, et krav, at 2/3 af selskabet er ejet (direkte eller indirekte) af personer, der er registreret som erhvervsfiskere.

Efter fiskerilovens § 16, stk. 2, stilles en række krav til indholdet af selskabets vedtægter. I denne sammenhæng er særligt § 16, stk. 2, nr. 4, relevant. Bestemmelsen indeholder kravet om, at selskabets vedtægter skal indeholde en bestemmelse om, at de noterede aktier eller anparter ved stemmeret eller lignende har en indflydelse, der mindst svarer til kapitalandelen. Med de ”noterede aktier eller anparter” henvises der til bestemmelsens § 16, stk. 2, nr. 2, hvoraf fremgår, at 2/3 af aktierne eller anparterne skal noteres med den begrænsning i omsætteligheden, som følger af § 16, stk. 2, nr. 1.

Styrelsen henviste ikke nærmere til, hvilke dele af fiskerilovens § 16 der var relevante for politiets efterforskning.

Der gælder ikke i dansk ret et generelt forbud mod omgåelse af retsregler.

11.3.3 Overtrædelse af fiskerilovgivningen

Styrelsen anførte i politianmeldelsen, at det relevante retsgrundlag for overtrædelser af fiskerilovgivningen var § 3 i bekendtgørelse nr. 886 af 28. juni 2017 om fartøjer, der anvendes til erhvervmæssigt fiskeri i saltvand.

Af bekendtgørelsens § 3, stk. 1, følger, at fartøjer skal være registreret i Skibsregisteret eller i Skibsregisterets Fartøjsfortegnelse og i Fartøjsregisteret for at kunne anvendes til erhvervmæssigt fiskeri.

Styrelsen henviste ikke til de tidligere versioner af bekendtgørelsen, der var i kraft på tidspunktet for de anmeldte forhold, og styrelsen oplyste ikke, at overtrædelse af bestemmelsen ikke er strafbelagt.

³⁹⁷ Bekendtgørelse nr. 212 af 1. marts 2017 om regulering af fiskeriet i 2014-2020 §§ 97, 105 og § 181, stk. 1.

11.3.4 Urigtig erklæring afgivet til en offentlig myndighed

Styrelsen henviste ikke i politianmeldelsen til straffelovens § 163 om urigtig erklæring afgivet til en offentlig myndighed. Det følger bl.a. af denne bestemmelse, at den, som i øvrigt til brug i retsforhold, der vedkommer det offentlige, skriftligt eller ved andet læsbart medie, afgiver urigtig erklæring, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

11.4 Vurdering

11.4.1 Overholdelse af relevant lovgivning

Det falder uden for forvaltningseftersynet at foretage en materiel vurdering af de forhold, som politiet efterforsker.

11.4.2 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

Overordnet må ansvaret for anmeldelsens udarbejdelse og indhold tilskrives medarbejder B og medarbejder G. Medarbejder C og medarbejder D har bistået med udarbejdelsen af anmeldelsen, men det kan ikke umiddelbart udsondres, i hvilket omfang medarbejder C og medarbejder D er ansvarlige for anmeldelsens udarbejdelse og indhold.

Politianmeldelsen og styrelsens efterfølgende brev af 4. oktober 2017 fremstår meget kortfattede og med meget overordnede og til dels uklare beskrivelser af de faktiske og retlige forhold.

Det må anses for en mangel ved anmeldelsen, at det ikke angives specifikt, hvilke dispositioner der politianmeldes, og på hvilket retligt grundlag styrelsen vurderer, at der foreligger strafbare forhold. Det må således forventes, at en særmyndighed klart og præcist forklarer politiet, hvilke overtrædelser der anmeldes inden for særmyndighedens ansvarsområde. Tilsvarende må det forventes, at myndigheden tydeligt angiver, hvordan det vedlagte bilagsmateriale skal anvendes i sagen. Dette gjorde styrelsen ikke, og bilagsmaterialet fremstod derfor umiddelbart uoverskueligt og vanskeligt at koble til de anmeldte forhold.

Tilsvarende må det også anses for en mangel ved styrelsens sagsbehandling, at styrelsens brev af 4. oktober 2017 ikke afklarede de forhold, som politiet udtrykkeligt anmodede om at få afklaret.

Den manglende dokumentation af sagsbehandlingen indebærer, at det ikke kan fastslås, om styrelsen bevidst har tilbageholdt oplysninger fra politiet. Selvom politianmeldelsen behandler de enkelte punkter kortfattet og overfladisk, er det dog vores vurdering, at styrelsen har bestræbt sig på at lade anmeldelsen omfatte de forhold, som Rigsrevisionen påtalte.

Anmeldelsen omfattede således de tre forhold, som ifølge Rigsrevisionen indikerede lovovertrædelser (dokumentfalsk, urigtig erklæring og stråmandsvirksomhed). Anmeldelsen indeholdte imidlertid ikke en klar angivelse af, om styrelsen vurderede, at forholdene indebar

.....

strafbare lovovertrædelser. Anmeldelsen giver snarere indtryk af, at styrelsen var meget tvivlende omkring strafbarheden og ikke havde foretaget egentlige vurderinger.

Under overskriften ”Mulig dokumentfalsk” anførte styrelsen således alene følgende:

”Det er vores vurdering, at en del af overdragelserne af kvoteandelene - som påpeget af Rigsrevisionen - er foregået ved afgivelse af en underskrift, der ikke hidrører fra den person, der normalt disponerer på vegne af den pågældende virksomhed.”

Under overskriften ”Mulig stråmandsvirksomhed” anførte styrelsen følgende tilsvarende kortfattet om de to underforhold (puljeleje og håndpantsætning):

”Vi er enige i, at der forekommer en række registreringer i de to registre, som giver et forskelligt billede af ejerforholdene i de nævnte sager, og at disse uoverensstemmelser kan give et uklart billede af ejerforholdene.

[...]

Selskabets advokat har oplyst, at der var tale om en fejl.”

Under overskriften ”Mulige overtrædelser af fiskeriloven” var styrelsens eneste bemærkning om sin vurdering følgende:

”Vi er enige i, at der forekommer en række registreringer i de to registre, som giver et forskelligt billede af ejerforholdene i de nævnte sager, og at disse uoverensstemmelser kan give et uklart billede af ejerforholdene.”

Det er efter vores vurdering en alvorlig mangel ved anmeldelsen, at styrelsens vurderinger af de strafbare forhold var så overfladiske, og at det ud fra anmeldelsen fremstår uklart, om styrelsen fandt, at der forelå strafbare forhold.

En grundigere sagsbehandling burde endvidere – efter vores vurdering – have omfattet politianmeldelse af de involverede fiskere og ikke alene deres selskaber samt fisker B’s overskrifter af kvotekoncentrationsreglerne, som Rigsrevisionen havde påpeget.

Det forekommer endvidere bemærkelsesværdigt, at forholdet om urigtig erklæring fra fisker E ikke blev anmeldt, og at den relevante side med fisker E’s underskrift ikke var med i den kopi af kvoteandelsoverdragelsesansøgningen, som politiet modtog. Vi har ikke på det foreliggende grundlag kunnet afklare årsagen til dette.

Tilsvarende har vi ikke fundet materiale, der begrunder, hvorfor styrelsen valgte alene at sende listen med 13 eksempler på uoverensstemmende ejerskabsregistreringer til politiet i stedet for listen med 39 eksempler.

I det omfang det måtte have været styrelsens vurdering, at visse eller alle forhold i politianmeldelsen ikke udgjorde strafbare forhold, eller at styrelsen var usikker på, om der var tale om strafbare forhold, skulle styrelsen have orienteret Miljø- og Fødevareministeriets departement herom med en fyldestgørende og udførlig beskrivelse af styrelsens vurdering eller behov for yderligere undersøgelser. Det følger af de centrale pligter for arbejde i centraladministrationen, herunder særligt lovlighedspligten. Det gælder også, selvom departementet udtrykkeligt havde anmodet styrelsen om at politianmelde alle forhold, uanset hvad styrelsen måtte mene. Henset til, at der er tale om politianmeldelser med de konsekvenser, som følger heraf, er der tale om en alvorlig fejl. På det foreliggende grundlag må ansvaret for dette tilskrives medarbejder G, medarbejder B, medarbejder C og medarbejder D.

Tilsvarende burde styrelsen fyldestgørende og udførligt have forklaret Rigsrevisionen, hvorfor visse forhold, som Rigsrevisionen vurderede kunne udgøre strafbare lovovertrædelser, ikke gjorde det, hvis dette var styrelsens vurdering.

Ovenstående fejl og mangler understreges ved, at styrelsen alene henviste til de nugældende regler med en generel henvisning til, at tilsvarende regler også gjaldt, da dispositionerne blev foretaget. Styrelsen overlod det således til politiet at sammenstykke, hvilke dispositioner der egentligt blev politianmeldt og i henhold til hvilke bestemmelser. Hvis styrelsen havde foretaget en grundigere sagsbehandling, ville det således eksempelvis være fremgået, at overtrædelse af den bestemmelse, som der henvises til i relation til ”overtrædelse af fiskerilovgivningen”,³⁹⁸ ikke er strafbelagt, at reguleringsbekendtgørelsen var ændret, og at der i den periode, som anmeldelsen vedrørte, ikke var forbud mod bestemmende indflydelse i andre fiskeriselskaber eller regler om finansiering heraf.

I relation til sagsbehandlingen skal nævnes, at det tog mere end tre uger for styrelsen at indgive politianmeldelsen efter den tjenstlige instruks om at indgive anmeldelse ”lige med det samme og uden yderligere ophold”. Henset til, at anmeldelsens indhold var yderst beskedent og overfladisk, forekommer denne sagsbehandlingstid lang. Styrelsen var endvidere næsten halvanden måned om at besvare politiets anmodning om afklaring af anmeldelsens indhold, hvilket også forekommer som lang tid henset til sagens karakter. Denne vurdering er baseret på, at det må forventes, at styrelsen som kontrolmyndighed på området umiddelbart ville være i stand til at vurdere, om forholdene var strafbare.

³⁹⁸ § 3 i bekendtgørelse nr. 886 af 28. juni 2017 om fartøjer, der anvendes til erhvervmæssigt fiskeri i saltvand.

.....

I forhold til spørgsmålet om, hvorfor styrelsen valgte at håndtere politianmeldelsen centralt i styrelsen, når dette ellers sædvanligvis blev håndteret af de relevante inspektorater, forekommer styrelsens forklaring herom, at det blev vurderet hensigtsmæssigt at håndtere sagen centralt i lyset af sagsforløbet og sagens karakter, velbegrundet.

Det kan konstateres, at der er foretaget en utilstrækkelig grad af journalisering af sagsakter og dokumentation for sagsforløbet. Særligt er det en fejl, at bilagene til politianmeldelsen ikke har kunnet findes, hvilket er i strid med offentlighedslovens § 15. Det er endvidere en fejl og i strid med journaliseringspligten, at hele korrespondancen med politiet ikke er journaliseret på sagen.

I relation til medarbejder D's tilbagekaldelse og genindgivelse af politianmeldelsen bemærkes, at medarbejder D er blevet afskediget som følge af det forløb. Vi har ikke ved vores undersøgelse afdækket forhold, der i øvrigt ville kunne begrunde en politianmeldelse af medarbejder D.

12. VISSE ØVRIGE FORHOLD I RELATION TIL STYRELSENS BETJENING AF RIGSREVISIONEN

12.1 Yderligere bemærkninger i relation til styrelsens sagsbehandling ved betjening af Rigsrevisionen

I tilknytning til ovenstående undersøgelser af styrelsens sagsbehandling i relation til forhold knyttet til Greenpeaces politianmeldelse af 8. september 2015 og styrelsens politianmeldelse af 10. juli 2017 har Udenrigsministeriet anmodet om at få undersøgt fire yderligere forhold i relation til styrelsens betjening af Rigsrevisionen.

For at kunne sætte undersøgelsen af de fire forhold ind i den rette sammenhæng beskrives det samlede forløb omkring betjeningen af Rigsrevisionen overordnet i det følgende. For så vidt angår grundlaget for undersøgelsen af de fire forhold i relation til betjeningen, henvises til afsnit 10.1.

Rigsrevisionen påbegyndte i maj 2016 af egen drift en forundersøgelse af styrelsens forvaltning i relation til regulering af erhvervsfiskeri.³⁹⁹ På baggrund af forundersøgelsen besluttede Rigsrevisionen at indlede en egentlig undersøgelse af styrelsens forvaltning i relation til regulering af erhvervsfiskeriet og fremsendte en åbningsskrivelse til styrelsen den 9. august 2016.⁴⁰⁰

Den 2. september 2016 bekræftede Rigsrevisionen pr. e-mail en telefonisk aftale om, at styrelsen skulle begynde at sende relevant materiale til Rigsrevisionen i den følgende uge, og Rigsrevisionen bemærkede, at Rigsrevisionen forventede at have modtaget hovedparten af materialet senest den 14. september 2016.⁴⁰¹

Ved e-mail af 7. september 2016 skrev styrelsen til Rigsrevisionen, at styrelsen ikke kunne levere materiale i den pågældende uge som følge af sygdom, møder samt en række haste- og ministersager.⁴⁰² Rigsrevisionen udviste forståelse for styrelsens situation, men påpegede, at det var vigtigt for Rigsrevisionen at modtage noget af det materiale, som de i åbningsskrivelsen havde anmodet om.⁴⁰³

Den 14. september 2016 anmodede Rigsrevisionen igen om materiale fra styrelsen og henviste til deres tidligere forespørgsler.⁴⁰⁴ I dagene derefter fremsendte styrelsen materiale til Rigsrevisionen. Rigsrevisionen fremsendte herefter ved e-mail af 23. september 2016 en oversigt over status for materialeanmodningen til LFST, der viste en række udeståender.⁴⁰⁵

³⁹⁹ Bilag 145.

⁴⁰⁰ Bilag 146 og bilag 147.

⁴⁰¹ Bilag 148.

⁴⁰² Bilag 149.

⁴⁰³ Bilag 150.

⁴⁰⁴ Bilag 151.

⁴⁰⁵ Bilag 152.

Fra januar 2017 til maj 2017 fremsendte Rigsrevisionen en række revisionsnotater til styrelsen med beskrivelse af udvalgte punkter i Rigsrevisionens undersøgelse og Rigsrevisionens spørgsmål og supplerende materialeanmodninger i tilknytning hertil.

Særligt revisionsnotaterne om reguleringen af kvotesystemet og kvoteforvaltningen gav anledning til en omfattende korrespondance mellem Rigsrevisionen og styrelsen, og styrelsen gav den 2. februar 2017 udtryk for, at revisionsnotaterne gav anledning til rigtig meget arbejde.⁴⁰⁶

Rigsrevisionen bemærkede i den forbindelse følgende:⁴⁰⁷

”Vi har forsøgt at aflaste jer ved i højere grad end i andre undersøgelser selv at søge dokumenter frem. Den mere sædvanlige procedure ville have været, at I i et vist omfang havde skullet redegøre skriftligt for vores spørgsmål og grave dokumenter frem.”

I løbet af februar 2017 fremsendte styrelsen høringssvar på tre udestående revisionsnotater.⁴⁰⁸ Rigsrevisionen fandt, at en række af svarene var mangelfulde eller uden tilstrækkelig dokumentation, og Rigsrevisionen gentog derfor en række anmodninger og stillede supplerende spørgsmål.⁴⁰⁹ Styrelsen udtrykte ønske om at drøfte udeståenderne mundtligt, mens Rigsrevisionen understregede, at *”på dette stadie af undersøgelsen [vil vi] meget gerne have svar på skrift, så vi undgår at bruge tid på eventuelle misforståelser.”*⁴¹⁰

Den 13. marts 2017 anmodede medarbejder A Rigsrevisionen om en samlet oversigt over styrelsens udeståender.⁴¹¹ Oversigten blev fremsendt samme dag og indeholdt fire punkter vedrørende 1) oplysninger til ministeren og ordførerkredsen som anmodet om ved e-mail af 9. februar 2017, 2) levering af dataudtræk som aftalt den 6. december 2016, 3) opklarende spørgsmål vedrørende initial/endelig kvote stillet ved e-mail af 7. marts 2017, og 4) de resterende svar på opfølgende spørgsmål vedrørende revisionsnotater af 31. januar 2017.⁴¹²

Rigsrevisionen rykkede i den efterfølgende uge styrelsen to gange for svar på, hvornår de kunne levere de oplysninger, der fremgik af oversigten over udeståender.⁴¹³ En kontorchef i Rigsrevisionen, bemærkede følgende:

⁴⁰⁶ Bilag 153.

⁴⁰⁷ Bilag 153.

⁴⁰⁸ Bilag 154.

⁴⁰⁹ Bilag 155.

⁴¹⁰ Bilag 155.

⁴¹¹ Bilag 156.

⁴¹² Bilag 156.

⁴¹³ Bilag 157.

.....

”Vi har forsøgt både i efteråret og her efter jul at tage højde for jeres arbejdspress. Vores interne deadlines er nu under max pres og de skal holdes, og derfor vil vi gerne bede om det efterspurgt nu.”

Styrelsen besvarede Rigsrevisionens anmodninger delvist den 24. marts 2017.⁴¹⁴

Den 4. april 2017 anmodede medarbejder A om endnu en oversigt over udeståender fra Rigsrevisionen samt om et møde, hvor disse udeståender kunne drøftes.⁴¹⁵ Rigsrevisionen henviste i første omgang til den tidligere oversigt, som Rigsrevisionen havde fremsendt, og foreslog et møde den kommende torsdag.⁴¹⁶

Efter mødet fremsendte Rigsrevisionen den 7. april 2017 en ny oversigt over udeståender til styrelsen og bemærkede, at svar på alle udeståender skulle ske allersnarest fredag den 21. april 2017.⁴¹⁷

I en e-mail af 7. april 2017 fra medarbejder B til medarbejder C, anførte medarbejder B, at medarbejder B ikke syntes, at de længere kunne forsvare at lade medarbejder A ”køre med” betjeningen af Rigsrevisionen alene.⁴¹⁸

I perioden frem til den 21. april 2017 besvarede styrelsen samtlige udestående spørgsmål.⁴¹⁹

Styrelsens svar gav Rigsrevisionen anledning til i alt fire nye revisionsnotater i slutningen af april 2017 og begyndelsen af maj 2017.

To revisionsnotater vedrørte Rigsrevisionens gennemgang af kvoteandelshandler i kvoteforvaltningssystemet. Det første af disse notater blev sendt den 26. april 2017.⁴²⁰ Styrelsen besvarede dette ved høringssvar af 3. maj 2017.⁴²¹ Høringssvaret gav Rigsrevisionen anledning til det næste revisionsnotat om kvoteandelshandler dateret den 10. maj 2017.⁴²²

To revisionsnotater vedrørte ejerskabsforhold for fartøj 1. Det første af disse notater blev sendt den 28. april 2017.⁴²³ Styrelsen besvarede dette ved et høringssvar af 3. maj 2017⁴²⁴, hvilket gav anledning til det næste revisionsnotat om ejerskabsforhold for fartøj 1 af 5. maj

⁴¹⁴ Bilag 158.

⁴¹⁵ Bilag 159.

⁴¹⁶ Bilag 160.

⁴¹⁷ Bilag 161.

⁴¹⁸ Bilag 162.

⁴¹⁹ Bilag 163.

⁴²⁰ Bilag 48.

⁴²¹ Bilag 164.

⁴²² Bilag 51.

⁴²³ Bilag 165.

⁴²⁴ Bilag 151.

.....

2017.⁴²⁵ Betjeningen af Rigsrevisionen i relation til disse to notater er behandlet ovenfor afsnit 10.5.

Rigsrevisionen sendte udkast til beretningen i høring hos styrelsen den 12. juni 2017 og den 28. juni 2017.⁴²⁶ Den endelige beretning om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri blev afgivet den 14. august 2017.⁴²⁷

Overordnet forekommer sagsbehandlingen i relation til Rigsrevisionen på en række punkter at have været langsommelig og nedprioriteret. Vi har ikke afdækket specifikke eller enkeltstående årsager til det.

12.2 Rigsrevisionens spørgsmål til et af fisker A's køb af FKA-kvoteardele (fartøj 1 og fartøj 2)

12.2.1 Rammesætning

12.2.1.1 Anledning til undersøgelsen

Det ene af de fire yderligere forhold, som Udenrigsministeriet har anmodet om at få undersøgt, vedrører Rigsrevisionens konstatering i revisionsnotat af 26. april 2017 af, at fisker A den 19. september 2016 købte og solgte den samme mængde FKA i en handel med fisker B.⁴²⁸ Den ene side af handlen var et salg af den samlede FKA på fartøj 2 (selskab 1) til fartøj 1 (selskab 2). Den anden side af handlen var et delvist salg af FKA fra fartøj 3 (selskab 2) til fartøj 4 (selskab 1).

En del af kvoteardelene fra fisker B's fartøj 2 til fisker A's fartøj 1 var FKA, som var tilmeldt kystfiskerordningen, og styrelsen blev i forbindelse med registrering af handlen anmodet om at "flytte kystfiskerstatus" fra fisker B's fartøj 2 til fisker A's fartøj 1.⁴²⁹ Tilladelsen til fartøj 1 var afgørende for, om fisker A var berettiget til at modtage de kvoteardele, der blev flyttet til fartøj 1 fra fartøj 2.

På den baggrund anmodede Rigsrevisionen om dokumentation for kystfiskertilladelser til fartøj 1 i 2016 og til fartøj 2 i 2017. Rigsrevisionen oplevede ikke at modtage tilfredsstillende svar på anmodningerne, og Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet om at få afdækket baggrunden for, at Rigsrevisionen modtog utilstrækkelig dokumentation for dette forhold.

12.2.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Styrelsens journalisering af sagsakter i relation til betjeningen af Rigsrevisionen har ikke kunne anvendes til at afdække de relevante sagsbehandlingsskridt som nærmere beskrevet i

⁴²⁵ Bilag 166.

⁴²⁶ Bilag 167 og bilag 40.

⁴²⁷ Bilag 39.

⁴²⁸ Bilag 48.

⁴²⁹ Bilag 168.

afsnit 10.1. Vores søgninger i de modtagne journaler og e-mailarkiver har kun i begrænset omfang kunnet belyse sagsbehandlingen.

12.2.2 Faktum

I revisionsnotat af 26. april 2017 konstaterede Rigsrevisionen, at fisker A den 19. september 2016 foretog to kvoteandelshandler af den samme mængde FKA mellem selskab 2, ejet af fisker A, og selskab 1, ejet af fisker B.

Kvoteandelshandlerne indebar på den ene side en overførsel af den samlede FKA fra fartøj 2 ejet af selskab 1 til fartøj 1 ejet af selskab 2.⁴³⁰ Den anden side af handlen var et delvist salg af FKA fra fartøj 3 ejet af selskab 2 til fartøj 4 ejet af selskab 1.⁴³¹

En del af kvoteandelene fra fisker B's fartøj 2 til fisker A's fartøj 1 var kvoteandele, som var tilmeldt kystfiskerordningen, og styrelsen blev ved e-mail af 19. september 2016 i forbindelse med registrering af handlen anmodet om at "flytte kystfiskerstatus" fra fisker B's fartøj 2 til fisker A's fartøj 1.⁴³² E-mailen er sendt fra repræsentant A til medarbejder A.

Medarbejder A besvarede e-mailen samme dag og oplyste, at overdragelserne var foretaget.⁴³³ Overdragelsesskrivelsen blev dog først sendt med en ny e-mail fra medarbejder A den efterfølgende dag som følge af IT-problemer.⁴³⁴ Denne korrespondance er fundet ved søgninger i medarbejder A's e-mailarkiv.

Det fremgår af Licensregistret, at fartøj 2 var registret med kystfiskerstatus i perioden 22. februar 2016 til 19. september 2016, og at kystfiskerstatus er "overført til fartøj 1".⁴³⁵ Af Licensregistret fremgår videre, at fartøj 1 var registreret med kystfiskerstatus i perioden 20. september 2016 til 31. december 2016⁴³⁶, hvorfor fartøj 1 ikke var registreret med kystfiskerstatus på tidspunktet for handlen den 19. september 2016, men først dagen efter handlen. Hverken fartøj 2 eller fartøj 1 har efterfølgende haft kystfiskertilladelse.⁴³⁷

Hverken i de to e-mails fra medarbejder A eller i overdragelsesskrivelsen omtales registrering af kystfiskerstatus til fartøj 1 eller afmeldingen af fartøj 2 fra kystfiskerordningen. Der er ikke ved søgninger i sagsakter eller e-mailarkiver fundet andre dokumenter i tilknytning til disse ændringer i Licensregistret.

⁴³⁰ Bilag 169.

⁴³¹ Bilag 170.

⁴³² Bilag 168.

⁴³³ Bilag 171.

⁴³⁴ Bilag 172.

⁴³⁵ Bilag 173.

⁴³⁶ Bilag 174.

⁴³⁷ Bilag 175.

En del af den FKA, der blev overdraget fra fartøj 2 til fartøj 1, var tilmeldt kystfiskerordningen, og fartøj 2 var som følge heraf den 18. marts 2018 blevet tildelt en ekstra årsmængde.⁴³⁸ Denne ekstra årsmængde blev ligeledes overført til fartøj 1 i forbindelse med den samlede overdragelse af FKA.⁴³⁹

Rigsrevisionen anmodede i revisionsnotat af 26. april 2017 om dokumentation for, at fisker A's fartøj 1 var berettiget til at modtage de kystfiskemængder, der var uddelt til fisker B's fartøj 2. Dette må forstås således, at Rigsrevisionen anmodede om dokumentation for, at fartøj 1 var berettiget til dels at modtage de FKA, som var tilmeldt kystfiskerordningen, dels de ekstra årsmængder, som tidligere var tildelt fartøj 2 som følge af fartøjets status som kystfiskerfartøj. Rigsrevisionen anmodede endvidere om udtræk fra licensregistret vedrørende fartøj 2 i perioden 8. december 2016 til og med 7. marts 2017.⁴⁴⁰

Styrelsen svarede ved høringssvar af 3. maj 2017.⁴⁴¹ Der er ikke ved søgninger i sagsakter eller e-mailarkiver fundet relevante dokumenter, herunder udkast til høringssvar eller intern korrespondance om besvarelsen af Rigsrevisionens anmodninger på dette punkt. I høringssvaret oplyste styrelsen videre, at fartøj 1 blev tilmeldt kystfiskerordningen ved registreringen af FKA-overførelsen mellem fartøj 2 og fartøj 1. Udkast til høringssvaret er på dette punkt udarbejdet af medarbejder B.⁴⁴²

Med høringssvaret vedlagde styrelsen to e-mails af 19. september 2016 fra repræsentant A til medarbejder A med anmodning om, at medarbejder A flyttede "*promiller og kyststatus 100% fra fartøj 2 til 1*". I de to e-mails var vedhæftet ansøgningskemaer for FKA-overførelsen mellem henholdsvis fartøjerne 2 og 1 og mellem fartøjerne 3 og 4.⁴⁴³ I e-mailen af 19. september 2016 fra repræsentant A var der ikke vedhæftet dokumentation for, at fartøjet 2 havde eller kunne opnå kystfiskerstatus.

Rigsrevisionen fandt styrelsens svar ufyldstgørende og gentog i revisionsnotat af 10. maj 2017 anmodningen om, hvorvidt fartøj 1 var berettiget til at modtage kystfiskemængder.

Rigsrevisionen anmodede endvidere om dokumentation for, at fartøj 2 havde fået en ny tilladelse til kystfiskeri i 2017, idet Rigsrevisionen kunne konstatere, at fartøj 2 også i 2017 fremgik som et kystfiskerfartøj af Licensregistret.⁴⁴⁴ Dette kunne Rigsrevisionen ikke få til at stemme med, at kystfiskerstatus fra fartøj 2 efter det oplyste var blevet overført til fartøj 1.

⁴³⁸ Bilag 176 og bilag 177.

⁴³⁹ Bilag 178.

⁴⁴⁰ Bilag 48.

⁴⁴¹ Bilag 164 bilag 168 og bilag 179.

⁴⁴² Bilag 180.

⁴⁴³ Bilag 168.

⁴⁴⁴ Bilag 51 og bilag 179.

Styrelsen besvarede ikke Rigsrevisionens anmodninger, og der er ikke ved søgninger i sagsakter og e-mailarkiver fundet dokumenter, der belyser styrelsens sagsbehandling efter modtagelse af revisionsnotatet af 10. maj 2017.

Af et udateret notat udarbejdet af medarbejder C efter Rigsrevisionens af beretning fremgår bl.a. følgende om overdragelserne mellem fartøjerne 2 og 1:⁴⁴⁵

”Der stilles spørgsmålstejn ved, hvorfor [selskab 2] og [selskab 1] har handlet med enslydende promiller på forskellige fartøjer. Fiskeristyrelsen er ikke i besiddelse af disse oplysninger, hvorfor information vil skulle indhentes direkte fra [selskab 1] og [selskab 2].

[Fartøj 2] er tilmeldt kystfiskerordningen og kan kun sælge de FKA-andele, som kystfiskerfartøjet har tilmeldt kystfiskerordningen, til andre kystfiskerfartøjer. [Selskab 1] har fået tildelt bonus fra kystfiskerordningen på [fartøj 2], men ejer ikke et andet kystfiskerfartøj den 19. september 2016, og skal derfor sælge til anden ejer med et kystfiskerfartøj. [Selskab 1] sælger alle kvoteandele til [fartøj 1] den 19. september 2016, hvor [fartøj 1] ligeledes ansøger om registrering i kystfiskerordningen. Salg og registreringer bliver effektueret den 20. september 2016. [Fartøj 1] modtager derved også den uddelte bonus fra kystfiskerordningen.

[Selskab 1] modtager kvoteandele fra [fartøj 3], hvis ikke der blev overført kvoteandele fra fisker A ville [fisker A] komme over kvotekoncentrationsloftet på nogle af arterne.”

Af Skibsregistret fremgår endvidere, at både fartøj 2 og fartøj 1 havde en længde overalt på mindre end 17 meter,⁴⁴⁶ hvilket var et krav for at kunne opnå kystfiskerstatus.⁴⁴⁷

12.2.3 Regelgrundlag

De relevante regler for spørgsmålet om kystfiskertilladelserne til fartøjerne 1 og 2 er den dagældende reguleringsbekendtgørelses kapitel 6, §§ 59-64.⁴⁴⁸

Det fulgte af § 60 i den dagældende reguleringsbekendtgørelse, at en fartøjsejer kunne ansøge om, at et fartøj, der var indplaceret som et FKA-fartøj, og som maksimalt havde en længde på 17 meter overalt, kunne fiske på de vilkår, som gjaldt for kystfiskerfartøjer. Fartøjsejeren kunne vælge, hvilke af fartøjets kvoter, som skulle tilmeldes kystfiskerordningen. Ansøgningen om kystfiskerstatus skulle være modtaget hos styrelsen senest den 31. januar i det pågældende år.

⁴⁴⁵ Bilag 181.

⁴⁴⁶ Bilag 182 og bilag 183.

⁴⁴⁷ Bekendtgørelse nr. 533 af 31. maj 2016 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 60, stk. 1, 1. pkt.

⁴⁴⁸ Bekendtgørelse nr. 533 af 31. maj 2016 om regulering af fiskeriet i 2014-2020.

Et fartøj, som havde opnået tilladelse til kystfiskerordningen, var omfattet til og med den 31. december 2016.⁴⁴⁹ Under visse betingelser kunne fartøjsejeren dog framelde et fartøj fra ordningen indtil den 1. maj i det år, hvor fartøjet blev tilmeldt ordningen.⁴⁵⁰

Kystfiskerstatus indebar, at kystfiskerfartøjet under nærmere betingelser hvert år blev tildelt en ekstra årsmængde af de kvoter af torsk, tunge og rødspætte, som var tilmeldt ordningen.⁴⁵¹ Ved tildelingen af ekstra årsmængder blev der differentieret på størrelsen af tillægget i forhold til, hvilken type redskab, som fartøjet fiskede med.⁴⁵²

En overførsel af FKA, som var tilmeldt kystfiskerordningen, måtte kun ske til fartøjer, som også var tilmeldt kystfiskerordningen.⁴⁵³ Dog kunne ejeren af et kystfiskerfartøj overføre FKA til et eller flere af sine egne fartøjer, hvorefter det eller de pågældende fartøjer indgik i kystfiskerordningen i stedet for det oprindelige fartøj.⁴⁵⁴ Det betød, at ejeren af et kystfiskerfartøj kunne ”overføre” kystfiskerstatusen til et af sine egne fartøjer uden at skulle ansøge om kystfiskertilladelse til det ”modtagne” fartøj.

12.2.4 Vurdering

12.2.4.1 Overholdelse af relevant lovgivning

Som udgangspunkt blev der anvendt et ansøgningsskema ved ansøgning om kystfiskerstatus.⁴⁵⁵ Der ses ikke at være indsendt et ansøgningsskema i forbindelse med selskab 2's ansøgning om kystfiskerstatus til fartøj 1.

Der er ikke angivet formkrav til ansøgningen i den dagældende reguleringsbekendtgørelse, men en ansøgning synes som minimum at skulle indeholde oplysning om fartøjets længde, da det er den grundlæggende betingelse for at opnå tilladelse. Styrelsen ville dog selv kunne finde denne oplysning ved et opslag i Skibsregistret.

Ansøgningen om kystfiskertilladelse til fartøj 1 blev indgivet formløst ved repræsentant A e-mail af 19. september 2016. Efter den dagældende reguleringsbekendtgørelse var det imidlertid ikke muligt løbende at ansøge om kystfiskertilladelse. Den årlige ansøgningsfrist var den 31. januar. Styrelsen har således imødekommet en ansøgning om kystfiskertilladelse på trods af en væsentlig overskridelse af ansøgningsfristen.

⁴⁴⁹ Bekendtgørelse nr. 533 af 31. maj 2016 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 61, stk. 1.

⁴⁵⁰ Bekendtgørelse nr. 533 af 31. maj 2016 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 61, stk. 2.

⁴⁵¹ Bekendtgørelse nr. 533 af 31. maj 2016 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 63, stk. 1.

⁴⁵² Bekendtgørelse nr. 533 af 31. maj 2016 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 63, stk. 3.

⁴⁵³ Bekendtgørelse nr. 533 af 31. maj 2016 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 62, stk. 1.

⁴⁵⁴ Bekendtgørelse nr. 533 af 31. maj 2016 om regulering af fiskeriet i 2014-2020, § 60, stk. 2.

⁴⁵⁵ Bilag 184.

Kystfiskertilladelsen til fartøj 1 var en forudsætning for, at fartøj 1 kunne overdrage FKA til fartøj 1. Overdragelsen indebærer, at selskab 2 modtog den ekstra årsmængde, som var tildelt fartøj 2 under kystfiskerordningen.

Styrelsen slettede kystfiskertilladelsen til fartøj 2 den 19. september 2016 som led i "overførelsen" til fartøj 1.⁴⁵⁶ Ifølge den dagældende bekendtgørelse kunne fartøjsejeren, selskab 1, imidlertid kun afmelde ordningen inden den 1. maj 2016. Styrelsen har således også i relation til fartøj 2 accepteret en væsentlig fristoverskridelse.

Det er bemærkelsesværdigt, at repræsentant A anmodede om, at "kyststatus" blev flyttet fra det ene fartøj til det andet, og at styrelsen i registreringsbemærkningen angiver "overført til fartøj 1". Denne anmodning og denne bemærkning ville umiddelbart kun give mening, hvis der var tale om en overførelse af FKA mellem to fartøjer ejet af den samme ejer, idet det afgivende fartøjs kystfiskertilladelse ellers ville være upåvirket af salget af FKA.

Den registrering, som styrelsen har foretaget ved at "overføre" kystfiskertilladelsen den 20. september 2016 fra fartøj 2 til fartøj 1, ville således kun være berettiget, hvis begge fartøjer var ejet af den samme ejer, og i så fald ville der ikke være tale om fristoverskridelser hverken i relation til kystfiskertilladelsen til fartøj 1 eller afmeldingen af fartøj 2 fra kystfiskerordningen.

Ovenstående hændelsesforløb indebærer, at selvom fartøjerne havde forskellige ejere, så har styrelsen reelt behandlet kvoteandelshandlen som om, fartøjerne havde samme ejer. Styrelsen har derved godkendt en overdragelse af FKA, herunder den ekstra årsmængde tildelt fartøj 2, der ikke kunne ske efter den dagældende reguleringsbekendtgørelse, fordi fartøj 1 ikke havde kystfiskerstatus og ikke havde overholdt ansøgningsfristen. Styrelsen har således set bort fra betingelserne i den dagældende reguleringsbekendtgørelse, hvilket må betegnes som en alvorlig fejl.

12.2.4.2 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

Ud fra de foretagne søgninger i sagsakter og e-mailarkiver ses styrelsen ikke at have tilbageholdt materiale fra Rigsrevisionen i relation til kystfiskertilladelserne til fartøjerne 2 og 1.

Styrelsen har imidlertid undladt at besvare de to spørgsmål, der stilles i revisionsnotatet af 10. maj 2017, og som kunne besvares uden større besvær:

- Var fartøj 1 berettiget til at modtage kystfiskermængderne fra fartøj 2?
- Havde fartøj 2 fået en ny kystfiskertilladelse i 2017?

⁴⁵⁶ Jf. bilag 173.

Styrelsens svar på spørgsmålene ville være negative og ville udstille fejl hos styrelsen. Svaret på det første spørgsmål ville udstille de materielle fejl, der er beskrevet ovenfor, og som består i den materielt forkerte godkendelse af overdragelsen af kystfiskermængder til selskab 2 og i den forbindelse den forkerte tilmelding af fartøj 1 til kystfiskerordningen og den forkerte afmelding af fartøj 2 fra kystfiskerordningen. Svaret på det andet spørgsmål ville vise, at det fremgik af en del af Fiskerisystemet, at fartøj 2 havde en kystfiskertilladelse i 2017, selvom det ikke var tilfældet.

Det må anses for kritisabelt, at styrelsen ikke besvarede spørgsmålene, og søgninger i sagsakter og e-mailarkiver har ikke givet en rimelig årsag til den manglende besvarelse. Denne fejl må på det foreliggende grundlag tilskrives medarbejder D.

I relation til kystfiskerregistreringen af fartøj 1 og afmeldingen af fartøj 2 har styrelsen ikke reageret på de væsentlige overskridelser af ansøgningsfristerne i den dagældende reguleringsbekendtgørelse, hvilket er en fejl begået af medarbejder A.

Sagsbehandlingen er endvidere mangelfuldt dokumenteret som følge af manglende journalisering. Der er således ikke foretaget journalisering af overdragelsesskrivelsen og medarbejder A's e-mails vedrørende sagen, hvilket er i strid med journaliseringspligten.

12.3 Rigsrevisionens anmodninger om en oversigt over det samlede kvoteejerskab

12.3.1 Rammesætning

12.3.1.1 Anledning til undersøgelsen

Det andet af de fire yderligere forhold, som Udenrigsministeriet har anmodet om at få undersøgt, vedrører Rigsrevisionens løbende anmodninger til styrelsen i perioden november 2016 til april 2017 om at sende en oversigt over det samlede kvoteejerskab. Rigsrevisionen oversigten modtog oversigten den 11. april 2017.

Oversigten manglede ifølge Rigsrevisionen to makrelkvoter.⁴⁵⁷ Rigsrevisionen har endvidere i beretningsudkastet oplyst, at den modtagne oversigt ikke var opdateret, og derfor indeholdt afdøde personer.⁴⁵⁸

Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet Kammeradvokaten om at undersøge baggrunden for, at styrelsen først den 11. april 2017 fremsendte en oversigt over det samlede kvoteejerskab trods anmodninger gennem flere måneder fra Rigsrevisionen, samt hvorfor oversigten ikke var komplet og opdateret.

12.3.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

I forhold til styrelsens journalisering bemærkes, at Rigsrevisionens anmodning om dataudtrækket blev journaliseret på styrelsens sag med j.nr. 16-0543-000005 den 2. december 2017.

⁴⁵⁷ Bilag 39.

⁴⁵⁸ Bilag 185.

Derudover er der kun journaliseret ganske sparsom korrespondance om dataudtrækket. Flere af Rigsrevisionens anmodninger om dataudtrækket ses således ikke at være journaliseret. Derudover er selve dataudtrækket heller ikke journaliseret. Der henvises i øvrigt til beskrivelse under afsnit 10.1 af udfordringerne med at afdække de relevante sagsbehandlingsskridt ud fra styrelsens journalisering af sagsakter.

Styrelsens journalisering af sagsakter i relation til betjeningen af Rigsrevisionen har således ikke kunnet anvendes til afdække de relevante sagsbehandlingsskridt, og vores søgninger i de modtagne journaler og e-mailarkiver har desuden kun i begrænset omfang kunnet belyse sagsbehandlingen.

12.3.2 Faktum

Rigsrevisionen anmodede første gang om et dataudtræk over det samlede kvoteejerskab den 23. november 2016. Ved e-mail af denne dato efterspurgte Rigsrevisionen *"et parallelt (opdateret) dokument til DOK150804, hvor vi kan se alle ejere af kvoteandele (både FKA og IOK) og deres ejerandel af de enkelte totale kvoter pr. 31/12 2015"*. DOK150804 var ifølge Rigsrevisionen et Excel-ark med et dataudtræk på kvotekoncentrationen pr. 17/10 2011.⁴⁵⁹

Medarbejder A svarede Rigsrevisionen dagen efter, at styrelsen endnu ikke havde fået set nærmere på deres spørgsmål om bl.a. et samlet dataudtræk. Medarbejder A oplyste ikke Rigsrevisionen om, hvornår de kunne forvente at få det efterspurgte udtræk.⁴⁶⁰

I revisionsnotat af 31. januar 2017 om forvaltningssystemet til overblik over kvoteejerskabet bemærkede Rigsrevisionen, at de havde efterspurgt et samlet dataudtræk, hvor alle fiskeres samlede kvoteandele var opgjort, så *"man kunne sammenligne med situationen i 2012, da koncentrationsreglerne blev skærpet, og fastslå, om de regler, som ministeriet indførte, har begrænset yderligere kvotekoncentration"*.⁴⁶¹

Rigsrevisionen bemærkede i notatet, at styrelsen havde oplyst, at de *"ikke finder det relevant for styrelsens almindelige drift at foretage sådanne mere overordnede analyser af kvotekoncentrationen"*.⁴⁶²

Ved e-mail af 9. februar 2017 efterspurgte Rigsrevisionen igen det pågældende samlede dataudtræk og bemærkede i den forbindelse:

"Endelig vil vi bede om at få en angivelse af, hvornår I kan levere på det dataudtræk, som vi drøftede på mødet hos jer d. 6/12. [...] Hvis I som oplyst telefonisk d. 18/1 ikke

⁴⁵⁹ Bilag 186.

⁴⁶⁰ Bilag 186.

⁴⁶¹ Bilag 187.

⁴⁶² Bilag 187.

.....

har haft tid til at gå videre med dataudtrækket, vil det måske nu være mere relevant at se på kvotefordelingen pr. 31/12 2016.”⁴⁶³

Der er ikke i styrelsen fundet journaliseret interne notater vedrørende det omtalte møde af 6. december 2016 eller telefonsamtalen mellem styrelsen og Rigsrevisionen den 18. januar 2017. Videre er der ikke fundet noget svar fra styrelsen på Rigsrevisionens anmodning ved e-mail af 9. februar 2017. Det har heller ikke ved søgninger i det materiale, som vi har modtaget, været muligt at finde yderligere dokumenter vedrørende disse forhold.

I perioden frem til den 20. marts 2017 anmodede Rigsrevisionen om dataudtrækket yderligere fire gange.⁴⁶⁴ I den ene anmodning blev fastsat en frist for svar den 14. marts 2017.⁴⁶⁵

Ved e-mail af 20. marts 2017 undskyldte medarbejder A over for Rigsrevisionen, at de endnu ikke havde modtaget dataudtrækket. Medarbejder A kunne ikke love, hvornår Rigsrevisionen ville modtage et sådant udtræk, men bemærkede, at *”vi vil bestræbe os på, at det bliver hurtigst muligt”*.⁴⁶⁶ Fire dage senere skrev medarbejder A følgende i en ny e-mail vedrørende bl.a. det efterspurgte samlede dataudtræk:

”Jeg er bevidst om, at dette udestår, og skal nok få gjort noget ved det, men bl.a. organisationsændring, flytning og ferie gør imidlertid, at det ikke har været muligt at få det udarbejdet inden for de seneste uger.”

Rigsrevisionen anmodede igen om dataudtrækket hhv. den 4. og 7. april 2017 sammen med manglede svar på andre anmodninger.⁴⁶⁷ I e-mailen fra 7. april 2017 bemærkede Rigsrevisionen supplerende, at *”vi finder det stærkt utilfredsstillende, at vi nu i 4 måneder ikke har fået udleveret et dataudtræk om kvoteejerskab på personniveau”*. Videre bemærkede Rigsrevisionen, at medarbejder A dagen forinden havde fortalt, at styrelsen nu havde fået en aktindsigtsanmodning om et tilsvarende udtræk, og at styrelsen var ved at lægge sidste hånd på det. Rigsrevisionen var derfor *”helt uforstående”* over for, at styrelsen havde prioriteret straks at lave udtrækket til en aktindsigtssag, men i fire måneder ikke havde prioriteret at lave det samme udtræk til Rigsrevisionen.

Der er ikke fundet yderligere dokumenter vedrørende den omtalte aktindsigtssag i det materiale, som vi har modtaget.

Medarbejder B blev orienteret af medarbejder C om Rigsrevisionens e-mail af 7. april 2017 samme dag. Medarbejder C bemærkede i den forbindelse følgende:

.....

⁴⁶³ Bilag 188.

⁴⁶⁴ Bilag 189.

⁴⁶⁵ Bilag 190.

⁴⁶⁶ Bilag 191.

⁴⁶⁷ Bilag 192.

.....

"Synes at de burde have mere tålmodighed i denne tid hvor gode kræfter i form af medarbejder A er ekstra belastet af politiske sager. Men jeg tror tålmodigheden er bristet med årsag i de "4 måneder" de har ventet på udtræk og en aktuel aktindsigt er kommet foran dem".⁴⁶⁸

Medarbejder B svarede, at medarbejder B ville tale med medarbejder A om Rigsrevisionens henvendelse og tilføjede følgende:

"Jeg har på fornemmelsen, at medarbejderne og chefen i Rigsrevisionen ikke taler ordentligt, hvilket er utilfredsstillende (for nu at blive i et sprog de forstår :-)".⁴⁶⁹

Videre skrev medarbejder B i en e-mail til styrelsens medarbejder D, bl.a. følgende:

"Jeg synes grundlæggende, at Rigsrevisionen har stillet nogle meget, meget vidtgående og måske ikke helt rimelige krav til, hvor meget materiale de vil have udleveret, og hvor langt tilbage i tid de er gået. Jeg har immervæk gennem årene haft mange sager med Rigsrevisionen, og jeg uden sidestykke aldrig oplevet, at der er blevet efterspurgt så meget materiale.

[...]

Men lad os tage en snak om det på mandag. Jeg synes ikke, at vi kan forsvare længere at lade medarbejder A køre med det alene."⁴⁷⁰

Styrelsen fremsendte det efterspurgte dataudtræk den 11. april 2017. Det blev bemærket i fremsendelsesmailen, at *"denne oversigt ikke blot fremtrylles ved et enkelt tryk på en knap. Som [Rigsrevisionens medarbejder A] og [Rigsrevisionens medarbejder B] ved selvsyn har konstateret, er handel med kvoterettigheder noget, der foregår løbende og ikke i helt ringe omfang."* Derudover bemærkede LFST, at dataudtrækket var foretaget på grundlag af de oplysninger, der var registreret i styrelsens systemer den 7. april 2017.⁴⁷¹

I relation til et andet af Rigsrevisionens spørgsmål om, hvorvidt kvoteandelsbytter indgik i beregningsgrundlaget for det enkelte individs/fartøjs kvoteandelskoncentration, svarede styrelsen i samme e-mail af 11. april 2017, at

⁴⁶⁸ Bilag 193.

⁴⁶⁹ Bilag 193.

⁴⁷⁰ Bilag 162.

⁴⁷¹ Bilag 194.

.....

”Ad 7b) Kvotebytter (individuelle eller generelle) der medfører, at enkelte eller flere fartøjer som følge heraf får forøget deres årsmængder af visse arter indgår ikke i beregningen af kvotekoncentration”.

Der er ikke fundet forudgående (intern) korrespondance eller lignende omkring udarbejdelsen af det pågældende dataudtræk. Det har således ikke været muligt f.eks. at se, hvilke medarbejdere fra styrelsen, der har bidraget til udarbejdelsen af dataudtrækket, og hvad det i øvrigt har krævet.

Den 11. april 2017 orienterede medarbejder A medarbejder B og medarbejder D om besvarelsen af Rigsrevisionens spørgsmål vedrørende bl.a. det efterspurgte dataudtræk.⁴⁷² Medarbejder B og medarbejder D fulgte også i den efterfølgende periode med i medarbejder A's håndtering af besvarelserne af Rigsrevisionens anmodninger.⁴⁷³

Der er endvidere ikke fundet korrespondance, hvor Rigsrevisionen har kommenteret på indholdet af dataudtrækket over for styrelsen, inden det første beretningsudkast blev fremsendt til styrelsen den 12. juni 2017.⁴⁷⁴ I Rigsrevisionens første beretningsudkast fremgik det imidlertid, at det tilsendte dataudtræk ifølge Rigsrevisionen ikke kunne anvendes til at foretage en samlet beregning af kvotekoncentrationen på IOK-kvoterne i 2017. Dette skyldtes ifølge Rigsrevisionen dels, at der optrådte afdøde personer som ejere af ejerandele i dataudtrækket, og dels at dataudtrækket manglede en opgørelse af ejerskabet for to makrelkvoter.⁴⁷⁵

I udkastversionen til svar på høring af Rigsrevisionens første beretningsudkast af 12. juni 2017 skrev styrelsen, at hvis Rigsrevisionen tidligere havde gjort opmærksom på fejlen med de manglende to makrelkvoter, kunne den have været udbedret og en ny oversigt tilsendt.⁴⁷⁶ Denne bemærkning fremgår imidlertid ikke af den endelige version af høringssvaret, der er sendt til Rigsrevisionen.⁴⁷⁷

Styrelsen oplyste endvidere i sit høringssvar, at det var en helt korrekt fremgangsmåde, at afdøde personers ejerskab indgik i dataudtrækket, idet de står som ejere af de pågældende fartøjer og dermed kvoteandele, indtil boet efter den afdøde er skiftet.

Endvidere oplyste LFST til Rigsrevisionen i sit høringssvar, at den sene levering af oversigten skyldtes, at styrelsen på tidspunktet for Rigsrevisionens anmodning ikke havde et program, der kunne udtrække de ønskede data.⁴⁷⁸

⁴⁷² Bilag 195.

⁴⁷³ Bilag 196 og bilag 197.

⁴⁷⁴ Bilag 198.

⁴⁷⁵ Bilag 198.

⁴⁷⁶ Bilag 199.

⁴⁷⁷ Bilag 200.

⁴⁷⁸ Bilag 200.

.....

Rigsrevisionen stillede en række supplerende spørgsmål til styrelsen efter at have modtaget høringsvaret.⁴⁷⁹ Medarbejder A svarede samme dag og bemærkede bl.a. følgende:

*”Det skal beklages, at jeg (medarbejder A) efter mødet i mandags meddelte jer, at kvotebytter som det omtalte af makrel i vestlige farvande burde indgå i beregningen af kvotekoncentration. Det var ikke korrekt, og det forholder sig som meddelt i mail 11. april. Altså at sådanne kvotebytter ikke indgår i beregningen af kvotekoncentration. Et kvotebytte, hvor der tilbyttes mængder af en kvote, som ikke fordeles på baggrund af ejerandele indgår ikke i beregningen af kvotekoncentration. Makrel i vestlige farvande, hvoraf danske fiskere ikke ejer kvoteandele, optræder derfor ikke i hjælpekemaet til beregning af kvotekoncentration.”*⁴⁸⁰

Af Rigsrevisionens beretning fremgår desuagtet, at det tilsendte datamateriale over den samlede kvotekoncentration ikke kan anvendes til at foretage en samlet beregning af kvotekoncentrationen på IOK i 2017, idet der mangler en opgørelse af ejerskabet for to makrelkvoter.⁴⁸¹

I beretningen bekræftede Rigsrevisionen imidlertid styrelsen i, at en ændring i beregningsmetoden for opgørelsen af kvotekoncentration i 2014 har bevirket, at fiskere kunne bytte sig til fisk, som ikke tæller med i opgørelsen af kvotekoncentrationen, og at *”fiskere kan fx bytte sig til makrel i vestlige farvande, som ministeriet ikke tæller med ved opgørelsen af den pågældende fiskers kvotekoncentration”*.⁴⁸²

Det er Rigsrevisionens vurdering, at konsekvensen ved ovenstående er, at *”fiskernes kvotekoncentration er lavere, end den reelt er”*. Rigsrevisionen bemærker desuden, at

*”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”*⁴⁸³

Der fremgår ikke i Rigsrevisionens beretning noget om, at dataudtrækket indeholder opgørelser for afdøde personer, som det var bemærket i beretningsudkast af 12. juni 2017.

12.3.3 Retsgrundlag

12.3.3.1 Udarbejdelse af dataudtræk over den samlede kvotekoncentration

Der gælder ikke i fiskeriloven, i bekendtgørelser udstedt i medfør heraf eller i øvrigt i lovgivningen noget direkte krav om, at LFST skal kunne udarbejde en oversigt (dataudtræk) over den samlede kvotekoncentration.

⁴⁷⁹ Bilag 201.

⁴⁸⁰ Bilag 201

⁴⁸¹ Bilag 39.

⁴⁸² Bilag 39.

⁴⁸³ Bilag 39.

Af forarbejderne til lovændringen, som indførte individuelle overdragelige kvoteandele i dansk fiskeri, fremgår imidlertid, at *"Fiskeridirektoratet (senere LFST, red.) skal administrere ordningen"* om overdragelige kvoteandele.⁴⁸⁴

Videre følger, at styrelsen pålægges opgaven om at føre et offentligt tilgængeligt register – Fartøjsregisteret – over alle overdragelige kvoteandele.⁴⁸⁵ Det bemærkes desuden, at

*"Hvis det nye forvaltningssystem skal fungere efter hensigten, vil det stille øgede krav til, at Fiskeridirektoratets fartøjsregister hele tiden er ajour. [...] 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."*⁴⁸⁶

12.3.3.2 Kvotebytter

I reguleringsbekendtgørelsens § 13, nr. 24, er individuelle kvotebytter defineret som følger:

"§ 13

[...]

24) Individuelle kvotebytter: Overførelse af retten til at anvende årsmængder til fartøjer fra andre EU-lande imod overførelse af fangstmængder, der stilles til rådighed for bestemte dansk indregistrerede enkeltfartøjer."

Videre fremgår det af reguleringsbekendtgørelsens § 45, at

"§ 45. Hvis de danske kvoter forøges eller reduceres i løbet af året, fordeles ændringerne som udgangspunkt proportionalt til de forskellige reguleringsformer. Dette gælder dog ikke, hvis ændringerne sker som følge af individuelle kvotebytter med andre lande."

12.3.4 Vurdering

12.3.4.1 Overholdelse af relevant lovgivning

Som nævnt ovenfor gælder der ikke i fiskeriloven eller bekendtgørelser udstedt i medfør heraf noget direkte krav for styrelsen til at kunne udarbejde en oversigt (dataudtræk) over den samlede kvotekonzentration.

⁴⁸⁴ Forslag nr. 143 af 27. februar 2002 om ændring af fiskerilov, særlige bemærkninger til § 37, stk. 1.

⁴⁸⁵ Forslag nr. 143 af 27. februar 2002 om ændring af fiskerilov, særlige bemærkninger til § 112a.

⁴⁸⁶ Forslag nr. 143 af 27. februar 2002 om ændring af fiskerilov, almindelige bemærkninger, afsnit 5.

Det er vores vurdering, at styrelsen desuagtet er forpligtet til løbende at have overblik over den samlede kvotekonzentration. Dette kan efter vores vurdering udledes af de ovenfor citerede forarbejder til lovændringen, som indførte individuelle overdragelige kvoteandele i dansk fiskeri i 2002.

I lyset af ovenstående må styrelsen som ansvarshavende myndighed for fiskerikvoterne forventes at have et overblik over den samlede kvotekonzentration. Et sådant overblik må kunne dokumenteres ved dataudtræk, oversigter el.lign.

Det var først muligt for styrelsen at udarbejde et sådant dataudtræk ca. 4 ½ måned efter, at Rigsrevisionen anmodede herom. Styrelsen opfyldte således sin forpligtelse, om end det tog forholdsvis lang tid at udarbejde det ønskede dataudtræk.

Det bemærkes, at det følger af reguleringsbekendtgørelsens § 45, at internationale kvotebytter, der medfører, at enkelte eller flere fartøjer får forøget deres årsmængder af visse arter, ikke indgår i beregningen af kvotekonzentrationen.

Som følge af ovenstående var styrelsen ikke forpligtet til at lade de af Rigsrevisionen efterspurgte to makrelkvoter i vestlige farvande indgå i opgørelsen over den samlede kvotekonzentration.

12.3.4.2 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

Rigsrevisionens anmodning om dataudtræk den 23. november 2016 blev, som nævnt ovenfor, journaliseret på styrelsens sag med j.nr. 16-0543-000005. Sagen indeholder imidlertid ikke alle efterfølgende gentagelser af anmodningen, som styrelsen modtog fra Rigsrevisionen i perioden december 2016 til april 2017. Desuden ses sagen ikke at indeholde selve dataudtrækket, som styrelsen sendte til Rigsrevisionen den 11. april 2017.

Det må anses for en fejl og i strid med journaliseringspligten, at styrelsen ikke journaliserede alle de for sagen relevante akter på den pågældende sag.

Endvidere ses der ikke at være udarbejdet et notat vedrørende det omtalte møde af 6. december 2016, hvor Rigsrevisionen og styrelsen bl.a. drøftede det ønskede dataudtræk over den samlede kvotefordeling. Mødet må ud fra de foreliggende sagsakter anses for at være væsentligt for sagen, idet anmodningen om det ønskede dataudtræk netop blev drøftet nærmere mellem parterne. Det må anses for en fejl og i strid med den ulovbestemte pligt til i administrative sager, der ikke har karakter af egentlige afgørelsessager, at føre notat om væsentlige sagsekspektionsskridt, at der ikke er udarbejdet et notat om indholdet af drøftelserne på det pågældende møde. Det må antages, at medarbejder A deltog på mødet, men vi har ikke oplysninger om, hvilke af styrelsens medarbejdere der i øvrigt deltog. Fejlen må på det foreliggende grundlag tilskrives medarbejder A.

Endelig bemærkes, at styrelsen var ca. 4 ½ måned om at levere det anmodede dataudtræk til Rigsrevisionen. Der er ikke konstateret én specifik årsag hertil. Derimod har styrelsen henvist til en række forskellige omstændigheder, herunder behandlingen af andre sager, organisationsændring, flytning og ferie, som tilsammen har bevirket, at anmodningen ikke kunne imødeses tidligere. Styrelsen har imidlertid ifølge det oplyste færdigbehandlet en lignende, senere indkommen aktindsigtsanmodning efter ganske kort tid. Sagsbehandlingstiden må i dette lys anses for at være i strid med forvaltningsmyndigheders pligt til en hurtig og effektiv sagsbehandling. Dette må anses for medarbejder A's fejl som følge af medarbejder A's ansvar for tilrettelæggelsen af betjeningen af Rigsrevisionen.

Der er imidlertid ikke dokumentation for, at styrelsen bevidst har forsøgt at forhindre Rigsrevisionen i at se dataudtrækket over den samlede kvotefordeling. Der er ud fra sagens foreliggende akter mest sandsynligt alene tale om nedprioritering af sagen/anmodningen fra styrelsens side.

12.4 Rigsrevisionens spørgsmål i relation til ændringen af beregningsmetoden for kvotekonzentrationen

12.4.1 Rammesætning

12.4.1.1 Anledning til undersøgelsen

Det tredje af de fire yderligere forhold, som Udenrigsministeriet har anmodet om at få undersøgt, vedrører styrelsens ændring af reguleringsbekendtgørelsen i 2014 i relation til beregningsgrundlaget for kvotekonzentrationen for IOK. Før 2014 blev beregningen af kvotekonzentrationen foretaget på baggrund af Danmarks initialkvote pr. 1. januar. Initialkvoten er den kvote, som Danmark får tildelt af EU ved årets begyndelse. Såfremt initialkvoten ikke var fastsat ved årets begyndelse, skulle beregningen ske på grundlag af et gennemsnit af de tre foregående års kvoter.⁴⁸⁷ Efter ændringen i 2014 skulle beregningen foretages på baggrund af et gennemsnit af de foregående tre års endelige danske kvoter.⁴⁸⁸

Rigsrevisionen anmodede gentagne gange i perioden fra den 30. januar 2017 til den 24. marts 2017 om at få klargjort konsekvenserne af ændringen for opgørelsen af kvotekonzentrationen fra beregning på baggrund af initialkvoten til et gennemsnit af de foregående tre års endelige danske kvoter. Ændringen trådte i kraft den 15. oktober 2014. Rigsrevisionen anmodede endvidere om dokumentation for baggrunden for regelændringen, herunder materiale udleveret

⁴⁸⁷ Jf. § 90, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 1423 af 12. december 2013 om Regulering af fiskeriet i 2014-2020.

⁴⁸⁸ Jf. § 90, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 1102 af 29. september 2014 om Regulering af fiskeriet i 2014-2020. Den endelige kvote benævnes af Rigsrevisionen som slutkvoten, jf. Bilag 39.

til Erhvervsfiskeriudvalget i forbindelse med drøftelser af ændringen. Rigsrevisionen anmodede også om at modtage eksempler på de ad hoc-beregninger for kvotekoncentrationen, som blev foretaget før regelændringen i 2014. Rigsrevisionen oplevede ikke at modtage tilfredsstillende svar på anmodningerne.

Parallelt med Rigsrevisionens anmodninger konstaterede styrelsen i januar eller februar 2017, at styrelsens beregninger af kvotekoncentrationen i perioden, fra da ændringen trådte i kraft den 15. oktober 2014 og frem til 2016, reelt ikke var blevet foretaget på baggrund af et gennemsnit af de foregående tre års endelige danske kvoter. Medarbejder A besluttede i februar 2017, at beregningsgrundlaget skulle korrigeres fremadrettet, men at der ikke skulle foretages korrektioner bagudrettet. Rigsrevisionen blev ikke orienteret om dette forhold.

Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet Kammeradvokaten om at afdække, om medarbejdere hos styrelsen bevidst har handlet i strid med særligt kravet om videregivelse af oplysninger til Rigsrevisionen og sandhedspligten i relation til ovenstående anmodninger, herunder om medarbejdere bevidst har forhalet udleveringen af de efterspurgte oplysninger eller bevidst har undladt at udlevere efterspurgte oplysninger til Rigsrevisionen. Udenrigsministeriet har derudover anmodet Kammeradvokaten om at undersøge sagsbehandlingen hos styrelsen i relation til beslutningen om alene at korrigere fejlen i beregningsgrundlaget fremadrettet.

12.4.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Styrelsens journalisering af sagsakter i relation til betjeningen af Rigsrevisionen har ikke kunne anvendes til at afdække de relevante sagsbehandlingsskridt som nærmere beskrevet i afsnit 10.1. Vores søgninger i de modtagne journaler og e-mailarkiver har kun i begrænset omfang kunnet belyse de relevante sagsbehandlingsskridt.

Vi har modtaget styrelsens sag om ændringen af reguleringsbekendtgørelsen i 2014 (sagsnummer 14-7131-000004). Sagen indeholder kun én enslydende sætning om baggrunden for ændringen af beregningsreglen i henholdsvis styrelsens forelæggelsesskrivelse til departementet om ændringen af bekendtgørelsen⁴⁸⁹ og i høringsbrevet til Høringsportalen og Erhvervsfiskerudvalget:⁴⁹⁰

”For at sikre kontinuitet i beregningerne af andelen af de samlede årsmængder foreslås det, at beregningen foretaget som et gennemsnit af de foregående 3 års endelige danske kvoter. Kvoteytter mellem medlemsstater vil således stadig ikke indgå i beregningen. Hidtil er beregningerne som udgangspunkt foretaget på grundlag af de danske initialkvoter pr. 1. januar.”

⁴⁸⁹ Bilag 202.

⁴⁹⁰ Bilag 203.

Sagen indeholder ingen konsekvensberegninger eller materiale udleveret til Erhvervsfiskeriudvalget i forbindelse med drøftelser af ændringen.

Styrelsen har oplyst, at der ikke er oprettet sager i relation til rettelsen af den fejl i beregningsgrundlaget, der pågik i oktober 2014 til 2016, og som blev opdaget i 2017. Vores søgninger i de modtagne journaler og e-mailarkiver har kun i begrænset omfang kunnet belyse sagsbehandlingen i forbindelse med rettelsen af fejlen.

Søgningerne resulterede indledningsvis i fund af en baggrundsnotits dateret den 2. oktober 2017. Baggrundsnotitsen behandler en problemstilling bestående i, at der i perioden 2014-2016 blev benyttet et forkert datagrundlag i forhold til 10 %-reglen, hvilket også havde betydning for krydsreglen.

Det er i undersøgelsen lagt til grund, at det er fejlen beskrevet i baggrundsnotitsen af 2. oktober 2017, der ønskes undersøgt nærmere. Det fremgår dog ikke af notitsen, hvilken dato fejlen blev henholdsvis opdaget eller rettet. Det fremgår heller ikke, hvilke medarbejdere der udover medarbejder A var involveret i forløbet. Udenrigsministeriet har mundtligt oplyst, at det var medarbejder B, der opdagede fejlen. På baggrund af disse informationer er forløbet således forsøgt nærmere afdækket via yderligere søgninger i relevante medarbejders e-mailarkiver.

12.4.2 Faktum

I revisionsnotat af 30. januar 2017 anmodede Rigsrevisionen om at få tilsendt det materiale, som styrelsen fremsendte til Erhvervsfiskeriudvalget vedrørende ændringen af beregningsgrundlaget for kvotekoncentrationen samt begrundelsen herfor.⁴⁹¹ Rigsrevisionen anmodede endvidere om at få tilsendt oplysninger om størrelserne på Danmarks initialkvoter og slutkvoter samt styrelsens redegørelse for, hvordan Danmarks slutkvoter var blevet ændret i størrelse/mængde i forbindelse med bl.a. internationale bytter.

På et møde afholdt den 7. februar 2017 mellem LFST og Rigsrevisionen, oplyste styrelsen, at styrelsen ikke kunne fremskaffe det materiale, som lå til grund for ændringen af reguleringsbekendtgørelsen i september 2014, hvor styrelsen overgik til at beregne kvotekoncentrationen på baggrund af slutkvoten i stedet for initialkvoten. Styrelsen oplyste endvidere, at den medarbejder, som havde udarbejdet materialet, og som havde præsenteret det på Erhvervsfiskeriudvalgsmødet, ikke længere var ansat i styrelsen som følge af pensionering. Styrelsen angav ikke grunden til, at reguleringen var blevet ændret.

Det har ved søgning i sagsakter og e-mailarkiver ikke været muligt at finde et mødereferat eller anden dokumentation fra mødet afholdt den 7. februar 2017 mellem LFST og Rigsrevisionen.

⁴⁹¹ Bilag 204.

Kort efter mødet fremsendte Rigsrevisionen en e-mail til styrelsen,⁴⁹² hvor Rigsrevisionen på baggrund af styrelsens oplysninger på mødet bl.a. anførte:

”Vi ved ikke, hvilken betydning det har, at beregningsgrundlaget er blevet ændret i september 2014, og derfor vil vi gerne have svar på og dokumentation for spørgsmål 6.⁴⁹³ Givet at I har oplyst på mødet, at omtalte notat udleveret til Erhvervsfiskeriudvalget i august 2014 ikke kan fremfindes i jeres journal eller andetsteds, vil vi gerne bede om en redegørelse for baggrunden for ændringsforslaget og dets konsekvenser for beregningsgrundlaget for ejerandele og kvotekoncentration.”

Ved e-mail af 13. februar 2017 fra medarbejder A fremsendte styrelsen høringssvar af 13. februar 2017 samt to vedhæftede datafiler.⁴⁹⁴ I høringssvaret gentog LFST, at styrelsen ikke kunne fremskaffe det materiale, som lå til grund for ændringen af reguleringsbekendtgørelsen i september 2014. I fortsættelse heraf bemærkede LFST, at styrelsen ikke umiddelbart kunne se, at det omtalte materiale var fremsendt til Erhvervsfiskeriudvalgets medlemmer, men at materialet formentlig var blevet omfordelt på et møde i udvalget. Høringssvaret angav ikke nogen begrundelse for ændringen. Sammen med høringssvaret af 13. januar 2013 havde styrelsen vedhæftet to datafiler med tal for Danmarks initialkvoter og slutkvoter for 2014 opdelt i arter og farvande. I forhold til datafilerne oplyste styrelsen følgende:

”Med hensyn til Danmarks initialkvoter og endelige kvoter 2014 fremgår de af 2 vedlagte filer (slutkvoterne fremgår af den store på ca. 35 sider). Evt. nærmere forklaring, hvorledes materialet læses, kan fås ved telefonisk henvendelse til [medarbejder A].”

Den 14. februar 2017 skrev medarbejder B en intern e-mail med emnefeltet ”Hjælp til Rigsrevisionen”.⁴⁹⁵ E-mailen var stilet til medarbejder C. E-mailen blev ligeledes sendt cc. til medarbejder D, medarbejder A og medarbejder E. Af e-mailen fremgår det bl.a. følgende:

”Jeg har lavet en 2 tabeller (2 faneblade i medsendte regneark), som giver sidste 5 års udvikling af selskaber som vi ikke kender ejeren på.

Jeg har opgjort tallene på de tabeller vi har administreret efter, men det er nok ikke helt konsistent hvad angår IOK mængderne (om de er gennemsnit fra forrige år, eller indeværende års kvoter).

⁴⁹² Bilag 188.

⁴⁹³ Spørgsmål 6 er omtalt i Rigsrevisionsnotat af 30. januar 2017, s. 29, og vedrører ændringen af beregningsgrundlaget fra initialkvoten til slutkvoten.

⁴⁹⁴ Bilag 205.

⁴⁹⁵ Bilag 206.

Til [medarbejder A]: Vi bliver nok nødt til at adressere dette på et tidspunkt (eller lade det være, som det er?).

Til [medarbejder A] og [medarbejder E]: Er regnearket på hjemmesiden til brug for kvotekonzentration korrekt, eller skal vi finde tid til at se på dette, således at vi kan bruge de "rigtige" tal i 2017." (vores fremhævning).

Denne e-mail er fremfundet via søgninger, og det må antages, at den angår opdagelsen af den fejl i beregningsgrundlaget for kvotekonzentration, der blev begået i perioden oktober 2014 til 2016. Fejlen er nærmere beskrevet i en baggrundsnotits udarbejdet af styrelsen i oktober 2017, og denne notits gennemgås nedenfor. Ved en søgning efterfølgende har det ikke været muligt at finde en besvarelse af denne e-mail fra hverken medarbejder A eller medarbejder E. Det har heller ikke været muligt at finde yderligere e-mails om fejlens opdagelse, og det kan derfor ikke vides med sikkerhed, om fejlen er blevet opdaget og eventuelt drøftet forinden denne e-mail.

Ved e-mail af 16. februar 2017⁴⁹⁶ gentog Rigsrevisionen anmodningen om at modtage en redegørelse om baggrunden for ændringen af beregningsgrundlaget og dets konsekvenser for beregningen af kvotekonzentrationen, idet Rigsrevisionen fandt styrelsens svar af 13. februar 2017 ufyldstgørende. I forhold til datafilerne, som styrelsen havde fremsendt, anmodede Rigsrevisionen om at modtage på skrift, hvordan filerne skulle læses. I fortsættelse heraf bemærkede Rigsrevisionen, at de to datafiler ikke gav svar på spørgsmålet om, hvorfor styrelsen ændrede beregningsgrundlaget. Styrelsen besvarede ikke Rigsrevisionens anmodning i de efterfølgende høringssvar og e-mails, og en efterfølgende søgning har bekræftet, at Rigsrevisionen aldrig modtog et skriftligt svar vedrørende datafilerne.

Ved samme e-mail af 16. februar 2017⁴⁹⁷ anmodede Rigsrevisionen om dokumentation for styrelsens interne og eksterne korrespondance om baggrunden for ændringen af beregningsgrundlaget, herunder de forelæggelser og notater, der måtte være forfattet i styrelsen og departementet. Endvidere anmodede Rigsrevisionen om at modtage et regneeksempel på, hvordan styrelsen i et konkret tilfælde ville udregne kvotekonzentrationen, dvs. om en persons samlede årsmængder af IOK-kvoter udgjorde mere end 10 % af de samlede danske IOK-kvoter. Rigsrevisionen anmodede om at modtage et regneeksempel for den samme fisker foretaget på baggrund af henholdsvis initialkvoten og slutkvoten, for på den måde at kunne sammenholde de to resultater. Endelig anmodede Rigsrevisionen om at modtage datagrundlag for årene 2010–2013 og 2015–2016, idet Rigsrevisionens foreløbige opgørelser på baggrund af styrelsens datagrundlag for 2014 havde vist en relativ stor forskel på beregningen med henholdsvis initialkvoter og slutkvoter.

⁴⁹⁶ Bilag 207.

⁴⁹⁷ Bilag 207.

Medarbejder A skrev den 21. februar 2017 en intern e-mail til en række medarbejdere hos LFST. Af e-mailen fremgår følgende:

”Kære alle

Til orientering kan det oplyses, at [medarbejder F] nu har lagt ny og opdateret version af kvotekonzentrationshjælpekema på styrelsens hjemmeside.

Vh.

[Medarbejder A]”⁴⁹⁸

Medarbejder B besvarede e-mailen fra medarbejder A samme dag. Medarbejder A var cc. på e-mailen. Af e-mailen fremgår det:

”Hej [medarbejder A] og [medarbejder E]

Jeg har nu opdateret kvotekonzentrationsrapporten således, at IOK kvotekonzentration af 2017 data udregnes på gns. af 2014 – 2016 tal (taget fra hjælpekemaet på nettet).

Bemærk at [fisker A] er dukket op igen på 2017 opgørelse for tjek af mere end 2 % IOK ([fisker A] fremgik også af 2016 data, men var faldet pga. de midlertidige tal for 2017 der var lagt ind).”⁴⁹⁹

Disse e-mails er fremfundet via søgninger, og det må antages, at de angår den fremadrettede korrektion af den fejl i beregningsgrundlaget for kvotekonzentration, der blev begået i perioden oktober 2014 til 2016. Ved en efterfølgende søgning har det ikke været muligt at finde yderligere skriftligt materiale om fejlens rettelse, herunder om beslutningen om ikke at rette fejlen bagudrettet.

Ved e-mail af 3. marts 2017⁵⁰⁰ fremsendte LFST svar på en del af Rigsrevisionens anmodninger og oplyste indledningsvist, at:

*”Nogle svar er indsat med rød tekst under de enkelte spørgsmål.
Manglerne må vi tale om, når I er her i huset i næste uge”.*

I forhold til baggrunden for ændringen af beregningsgrundlaget oplyste styrelsen følgende:

⁴⁹⁸ Bilag 208.

⁴⁹⁹ Bilag 208.

⁵⁰⁰ Bilag 209.

.....

”Der var behov for at præcisere beregningsgrundlaget, da det aldrig var blevet præciseret før, og beregningerne derfor var ad hoc før det. Det er klart, at når man måler på slutvoter, som typisk er større end startkvoterne, er 10 % flere fisk når man måler på slutkvoten. Der er dog kun en fisker over grænsen (gæt hvem) og [vedkommende] havde allerede dispensation, så ingen praktisk betydning, da [vedkommende] alligevel ikke må købe mere.”

Til dette anførte Rigsrevisionen, at det for Rigsrevisionen umiddelbart så ud til, at beregningsgrundlaget før ændringen var relativt præcist defineret. Rigsrevisionen stillede derfor spørgsmålstegn ved, hvordan den oprindelige beregningsmetode kunne give anledning til ad hoc beregninger.⁵⁰¹

Det bemærkes i den forbindelse, at selvom styrelsen på dette tidspunkt havde konstateret, at ændringen i beregningsgrundlaget ikke var blevet implementeret i praksis i perioden fra oktober 2014, hvor ændringen af beregningsgrundlaget trådte i kraft, og frem til 2016, fandt LFST ikke anledning til at informere Rigsrevisionen herom i forbindelse med styrelsens forklaring om, hvorfor reglen blev ændret. LFST orienterede heller ikke senere hen Rigsrevisionen om denne fejl.

Ved e-mail af 3. marts 2017 oplyste styrelsen endvidere, at initiativet til ændringen umiddelbart var styrelsens eget. I forhold til dokumentation for styrelsens interne og eksterne korrespondance om ændringen i reguleringsbekendtgørelsen samt baggrunden herfor, oplyste styrelsen følgende:

”Vi tvivler på, at der er forelagt noget for departementet, da det jo mest var en teknisk præcisering. Vi prøver at tjekke op på det.”

Ved en efterfølgende søgning har det ikke været muligt at fremfinde yderligere om spørgsmålet, og det må således antages, at styrelsen aldrig fulgte op herpå. Styrelsen ses således ikke at have fremsendt eksempelvis den forelæggelsesskrivelse om ændringen af bekendtgørelsen til departementet, som er journaliseret på den konkrete sag.⁵⁰²

For så vidt angik Rigsrevisionens anmodning om at modtage et regneeksempel svarede styrelsen, at:

”Vi vil gerne tale om det fredag den 10/3.”

.....

⁵⁰¹ Bilag 190.

⁵⁰² Bilag 202.

I forhold til Rigsrevisionens anmodning om at modtage yderligere datagrundlag for årene 2010-2013 og 2015-2016, idet Rigsrevisionen havde konstateret, at der var relativt stor forskel på beregningen med henholdsvis initialkvoten og slutkvoten, svarede medarbejder A følgende:

*”Ja der er for en række kvoter meget stor forskel på initialkvote og slutkvoter.”*⁵⁰³

Heller ikke her fandt styrelsen anledning til at oplyse om, at ændringen af beregningsgrundlaget ikke var blevet implementeret i praksis.

I perioden fra Rigsrevisionen havde modtaget styrelsens høringssvar af 3. marts 2017 og frem til den 24. marts 2017 anmodede Rigsrevisionen gentagne gange om svar og dokumentation på de rejste spørgsmål. Rigsrevisionen gentog og understregede samtidig, at Rigsrevisionen gerne ville modtage svarene på skrift.⁵⁰⁴

Ved e-mail af 24. marts 2017⁵⁰⁵ fremsendte LFST en intern e-mailkorrespondance til Rigsrevisionen. Af den interne e-mailkorrespondance, som var sendt mellem medarbejder C og medarbejder A den 7. marts 2017, fremgik bl.a. følgende:

”Kære [medarbejder A]

Jeg har forsøgt at finde svar på et par af deres spørgsmål.

Vedrørende spørgsmål 1 om ad hoc beregninger, har jeg fundet nogle gamle mails fra [medarbejder G], med lidt skriveri frem og tilbage af intern karakter, som vi kan overveje at udlevere. Det handler primært om, at der er et problem med de kvoter, der er 0 fra årets start, hvor [medarbejder G] så selv har defineret hvad der skulle lægges ind i beregningen, hvilket [medarbejder G] var træt af, og derfor ville have en officiel tilbagemelding på hvordan det skulle gøres. Jeg kan ikke umiddelbart svare på, om det betyder at den nye definition af de 10 % gjorde, at fiskerne lå tættere på eller længere fra grænsen.”

Det fremgik således af den interne e-mailkorrespondance af 7. marts 2017, at medarbejder C havde fundet nogle gamle interne e-mails frem, hvori der havde været en korrespondance vedrørende ad hoc beregningerne, når styrelsen skulle beregne kvotekonzentrationen. De gamle e-mails var sendt internt i styrelsen den 14. august 2014 mellem bl.a. medarbejder C, medarbejder H, medarbejder D og medarbejder G. I en af de gamle e-mails fra 2014 skrev medarbejder D til medarbejder C bl.a. følgende:

⁵⁰³ Bilag 209.

⁵⁰⁴ Bilag 190.

⁵⁰⁵ Bilag 158.

.....

*”Hej [medarbejder C]
Jeg har talt med [medarbejder G]. Der er en væsentlig interesse for dette fra advokaternes side, så jeg tror, at du skal være varsom med at henvise til, hvad vi har gjort før. [Medarbejder G] oplyser, at det ikke fremgår af reguleringsbekendtgørelsen eller kvotekonzentrationsreglerne, hvordan vi skal forholde os, når der ikke er udmeldt en initialkvote.*

[...]

Hidtil har [medarbejder G] anvendt de endelige kvoter som initialkvoter – og det mener jeg ikke er en praksis vi kan tåle at opretholde. Så vi har behov for nogle klare regler, da det har retlige konsekvenser, hvis reglerne om kvotekonzentrationen overskrides – og vi vil ikke være erstatningsansvarlige hos os.

[Medarbejder G] nævner et eksempel på problematikken: hvis der 4 år i træk ikke er en tobis kvote ved årets begyndelse, hvorledes fastsættes så gennemsnittet af de foregående 3 års kvoter: første udmeldte kvote eller årenes endelige kvoter eller noget andet?”

Da Rigsrevisionen fortsat manglede svar på en lang række forhold, fremsendte Rigsrevisionen efter aftale med medarbejder A den 7. april 2017 en udførlig liste med de spørgsmål, som styrelsen efter Rigsrevisionens opfattelse fortsat ikke havde besvaret.⁵⁰⁶ Rigsrevisionen gentog således en lang række af deres anmodninger, herunder bl.a. anmodningen om at modtage de e-mailkorrespondancer, som der eventuelt havde været mellem styrelsen og de store fiskeres advokater vedrørende styrelsens beregningsmetode for kvotekonzentrationen.

Herudover gentog Rigsrevisionen ved e-mail af 7. april 2017 anmodningen om at modtage svar på, hvilke konsekvenser ændringen havde for kvotekonzentrationen. I den sammenhæng anmodede Rigsrevisionen om at få oplyst, hvordan styrelsen i praksis havde beregnet gennemsnittet af de sidste tre års kvoter, hvis initialkvoten var nul. Endvidere gentog Rigsrevisionen anmodningen om at modtage et regneeksempel på styrelsens beregning af en fiskers kvoteandelskonzentration på baggrund af henholdsvis initialkvoten og slutkvoten.

LFST besvarede Rigsrevisionens anmodninger ved e-mails af henholdsvis 11. april 2017, 20. april 2017 og 21. april 2017.⁵⁰⁷ For så vidt angår konkrete regneeksempler oplyste styrelsen, at det ikke var så lige til at levere et regneeksempel for hver af de to beregningsmetoder.⁵⁰⁸

.....

⁵⁰⁶ Bilag 210.

⁵⁰⁷ Bilag 188 og bilag 212.

⁵⁰⁸ Bilag 211.

Dog fremsendte styrelsen i alt 14 skemaer med kvotekonzentrationsberegninger for syv udvalgte IOK-fiskere.⁵⁰⁹ Halvdelen af skemaerne var udregninger af kvotekonzentrationen foretaget på baggrund af initialkvoten, mens den anden halvdel var beregninger foretaget på grundlag af slutkvoten. Styrelsen oplyste, at der ved en sammenligning af skemaerne ikke var de store forskelle i forhold til, om det var initial- eller slutkvoten, som blev anvendt.

Styrelsen fandt heller ikke her anledning til at oplyse om, at ændringen af beregningsgrundlaget ikke var blevet efterlevet i praksis.

Det bemærkes i den sammenhæng, at medarbejder A tidligere havde oplyst, at der for en række kvoter var meget stor forskel på, om man anvendte initialkvoter eller slutkvoter i beregningen.⁵¹⁰

Det bemærkes i den sammenhæng, at Deloitte i notat af 15. december 2017⁵¹¹ har undersøgt konsekvenserne ved at anvende hhv. initial- eller slutvoter i opgørelser over kvoteejerskabet. Deloitte's konklusion må forstås således, at der er en betydelig forskel på, om beregningen foretages på baggrund af initial- eller slutkvoterne. For eksempel vil anvendelsen af initialkvoterne som beregningsgrundlag ifølge Deloitte betyde, at erhvervsfiskere med store kvoteandele af tobis ville få en kunstig lav kvotekonzentration, mens det omvendte ville gøre sig gældende for fiskere med lave kvoteandele af tobis. Deloitte konkluderede, at anvendelsen af slutkvoter som grundlag for opgørelsen af kvotekonzentrationen alt andet lige giver et mere dækkende grundlag. Deloitte's konklusion må forstås således, at de to beregningsgrundlag kan give forskellige resultater.

Ved e-mail af 21. april 2017 oplyste styrelsen, at det ikke havde været muligt at fremfinde yderligere intern og ekstern korrespondance om baggrunden for ændringen af beregningsgrundlaget udover, hvad styrelsen tidligere havde fremsendt.⁵¹² Ved en efterfølgende søgning har det ikke været muligt at fremfinde yderligere intern og ekstern korrespondance foruden det, styrelsen allerede havde sendt til Rigsrevisionen.

Ved samme e-mail af 21. april 2017 oplyste styrelsen i forhold til Rigsrevisionens spørgsmål om konsekvenserne af den nye beregningsmetode, at konsekvenserne af at benytte slutkvoter i stedet for initialkvoter som udgangspunkt var begrænsede, men at det i hvert enkelt tilfælde ville afhænge af, hvor mange og hvilke kvoter den enkelte havde andele af.⁵¹³ I forbindelse med høringssvarene fremsendte styrelsen aldrig en redegørelse om baggrunden for ændringen samt beregninger på, hvilke konsekvenser ændringen havde haft. Styrelsen oplyste heller

⁵⁰⁹ Bilag 211.

⁵¹⁰ Bilag 209.

⁵¹¹ Bilag 213.

⁵¹² Bilag 212.

⁵¹³ Bilag 212.

.....
ikke, at ændringen af beregningsgrundlaget ikke var blevet fulgt i praksis før 2017. En efterfølgende søgning i journaler og e-mailarkiver har bekræftet, at Rigsrevisionen aldrig modtog dette eller disse oplysninger.

I forhold til Rigsrevisionens spørgsmål om, hvordan styrelsen i praksis havde beregnet gennemsnittet af de sidste tre års kvoter, hvis initialkvoten var nul, kom styrelsen ikke med et klart svar. Styrelsen oplyste i fortsættelse af ovenstående ved e-mail af 21. april 2017 bl.a., at de udfordringer der lå i, at initialkvoten eksempelvis i 4 år i træk havde været 0, var årsag til, at styrelsen overgik til at anvende slutkvoten i stedet for initialkvoten⁵¹⁴.

LFST har i en baggrundsnotits dateret den 2. oktober 2017 beskrevet den fejl i beregningsgrundlaget, der blev opdaget i januar eller februar 2017. Således fremgår det her, at man i 2014-2016 anvendte et forkert datagrundlag ved opgørelsen i forhold til 10 %-reglen. Det fremgår ligeledes, at fejlen også havde betydning for krydsreglen.

Om selve opgørelsen fremgår det af notitsen, at man opgjorde IOK ud fra det aktuelle års IOK-kvoter, og ikke ud fra et tre års gennemsnit, som det ellers er forudsat i reguleringsbekendtgørelsen. Notitsen må forstås således, at der ved aktuelle års IOK-kvoter menes initialkvoter. Fejlen var i henhold til notitsen en konsekvens af, at grunddata for IOK-kvoter var forkert udfyldt i det beregningsprogram, som fiskerne anvendte til at beregne deres kvoteandelskoncentration. Med andre ord havde man altså ikke i praksis gennemført den ændring i beregningsmetoden, der blev foretaget i 2014. I den sammenhæng følger det ligeledes af baggrundsnotitsen, at der hverken var givet en fyldestgørende overlevering af arbejdsprocessen eller forelå en skriftlig instruktion herom.

Om håndteringen af fejlen, da denne blev opdaget i januar eller februar 2017, fremgår det, at medarbejder A tog specifikt stilling til, at der ikke skulle foretages rettelser tilbage i tid. Fejlen blev således alene rettet fremadrettet.⁵¹⁵

Derudover fremgår det, at der ikke blev udarbejdet et notat om denne beslutning, da fejlen blev konstateret, og at det derfor ikke vides, om det dengang blev undersøgt, hvorvidt fejlen kunne have haft konsekvenser for de afgørelser, der blev truffet i perioden 2014-2016. Sagen blev heller ikke forelagt direktionen.

Det bemærkes, at fejlen potentielt kan have medført, at fiskere har fået lov til at købe flere kvoteandele end tilladt, og at fiskere har fået afslag på køb af kvoteandele eller har afholdt sig fra at købe kvoteandele, som de ved den korrekte beregning gerne måtte købe.

.....

⁵¹⁴ Bilag 212.

⁵¹⁵ Bilag 214.

Videre følger det af notitsen, at LFST først har undersøgt konsekvenserne af fejlen efter, der blev truffet beslutning om, at fejlen alene skulle rettes fremadrettet. For så vidt angår 10 %-reglen konkluderes det i baggrundsnotitsen, at fejlen ikke har haft nogen betydning for de afgørelser, der blev truffet i perioden 2014-2016. Som begrundelse for konklusionen henvises der til, at fisker B er den eneste, der ligger over 10 %, men at fisker B i forvejen havde dispensation hertil. For så vidt angår krydsreglen, konkluderes det i baggrundsnotitsen, at fejlen heller ikke har haft betydning for de pågældende afgørelser. Som begrundelse for konklusionen henvises der til, at der kun var to personer, der havde omkring 2 % ejerskab af IOK, og at man ved en beregning af disse to med henholdsvis det forkerte og det korrekte datagrundlag kunne konstatere, at det i de konkrete tilfælde ikke havde betydning for, hvor mange kvoter de kunne anskaffe sig. Dog fremgår det også af baggrundsnotitsen, at fejlen kan have medført, at der eksternt kan være oplyst forkerte tal i forhold til konkrete fiskeres IOK.⁵¹⁶ Det har ikke været muligt at fremsøge de konkrete beregninger eller øvrigt materiale, der ligger til grund for disse beregninger og konklusioner.

Som det følger af ovenstående, har det heller ikke været muligt at finde noget skriftligt materiale om den specifikke beslutning om, at fejlen alene skulle rettes fremadrettet. Det er derfor lagt til grund, at der ikke blev udarbejdet et notat om beslutningen, og at eventuelle drøftelser om beslutningen er foretaget mundtligt eller ikke er gemt i LFST's journal- eller e-mailsystem. Det har heller ikke været muligt at finde materiale, der viser, hvorvidt LFST, foretog undersøgelser af fejlens konsekvens for de afgørelser, der blev truffet i den relevante periode, da fejlen blev opdaget.

12.4.3 Retsgrundlag

Som anført ovenfor blev beregningsgrundlaget for kvotekoncentrationen af et fartøjs og en persons samlede årsmængder af danske IOK-kvoter ændret i 2014.

Før ændringen i 2014 fulgte det af den dagældende reguleringsbekendtgørelse § 90, stk. 3,⁵¹⁷ at beregningen af kvotekoncentrationen skete på grundlag af Danmarks initialkvote pr. 1. januar.⁵¹⁸ Såfremt kvoten ikke var fastsat pr. 1. januar, skulle der benyttes et gennemsnit af de foregående tre års kvoter.

Bestemmelsen blev ændret ved bekendtgørelse nr. 1102 af 29. september 2014. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 15. oktober 2014, jf. § 187 i bekendtgørelsen.⁵¹⁹ Ændringen betød, at kvotekoncentrationen ikke længere skulle beregnes på baggrund af initialkvoten, men i stedet

⁵¹⁶ Bilag 214.

⁵¹⁷ Bekendtgørelse nr. 1423 af 21. december 2013 om regulering af fiskeriet i 2014-2020 (reguleringsbekendtgørelsen).

⁵¹⁸ Initialkvoten er den kvote, som Danmark får tildelt af EU ved årets begyndelse.

⁵¹⁹ Jf. § 90, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1102 af 29. september 2014. Bekendtgørelsen blev afløst af bekendtgørelse nr. 1148 af 27. oktober 2014, men denne bekendtgørelse ændrede ikke ved § 90, stk. 3 om beregningen af kvotekoncentrationen.

..... skulle ske på grundlag af et gennemsnit af de foregående tre års endelige danske kvoter.⁵²⁰ Den endelige danske kvote benævnes også slutkvoten.

12.4.4 Vurdering

12.4.4.1 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

Rigsrevisionens spørgsmål til overgangen fra initialkvoteberegning til slutkvoteberegning og til ad hoc-beregninger (ændring af grundlaget for kvotekonzentrationsberegninger)

Rigsrevisionen fik ikke tilstrækkeligt svar på de anmodninger, som blev stillet i revisionsnotaterne, herunder særligt en begrundelse for, hvorfor styrelsen ændrede beregningsgrundlaget for kvotekonzentrationen samt dokumentation for, hvilke konsekvenser ændringen havde.

Styrelsen har oplyst, at det materiale, som lå til grund for ændringen af reguleringsbekendtgørelsen i september 2014, blev uddelt på et møde i Erhvervsfiskeriudvalget i august 2014, og at den medarbejder, som havde præsenteret materialet på mødet, er gået på pension, og at det således ikke har kunnet fremskaffes. Materialet er ikke journaliseret på sagen om ændringen af reguleringsbekendtgørelsen, hvilket er en fejl og i strid med journaliseringspligten.

Sagen om ændringen af reguleringsbekendtgørelsen indeholder desuden ikke dokumenter, der kan afdække hvilke overvejelser styrelsen har gjort sig i forbindelse med ændringen af reguleringsbekendtgørelsen i forhold til beregningsmetoden.

Styrelsen har heller ikke kunnet fremskaffe andet materiale, eksempelvis notater eller lignende, som viser baggrunden for og overvejelserne omkring ændringen af beregningsmetoden. Styrelsens sagsbehandling er således mangelfuldt dokumenteret, ligesom styrelsen har forsømt pligten til at journalisere.

Ved en søgning i sagsakter og e-mailarkiver har det heller ikke været muligt at finde materialet fremlagt på Erhvervsfiskeriudvalgets møde i august 2014, ligesom det heller ikke har været muligt at finde intern korrespondance, notater eller sagsakter, som viser, at der er blevet udarbejdet redegørelser eller lignende i forhold til baggrunden for ændringen. Søgningen har heller ikke vist, at styrelsen har haft ekstern korrespondance med fiskernes advokater om den ændrede beregningsmetode for kvotekonzentrationen.

Udover den mangelfulde dokumentation er styrelsens svar på Rigsrevisionens spørgsmål mangelfulde. På baggrund af styrelsens oplysning om, at materialet fra mødet på Erhvervsfiskeriudvalget ikke kunne fremskaffes, anmodede Rigsrevisionen gentagne gange om at modtage en redegørelse om baggrunden for ændringsforslaget. Styrelsen fremsendte aldrig en egentlig redegørelse, og styrelsen gav ikke nogen begrundelse for, hvorfor styrelsen ikke fremsendte en egentlig redegørelse. Efter det foreliggende kan forklaringen være, at styrelsen

.....
⁵²⁰ Jf. § 90, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1102 af 29. september 2014.

ikke selv var helt sikker på, hvad baggrunden for ændringen egentlig var. Ansvar for den mangelfulde besvarelse må på det foreliggende grundlag tilskrives medarbejder A.

Det forhold, at styrelsen ikke har været i stand til at udlevere det materiale, som blev udleveret på Erhvervsfiskeriudvalgets møde i august 2014 eller en fyldestgørende redegørelse for baggrunden for ændringen, har haft den konsekvens, at Rigsrevisionen ikke har forstået forholdet. Det har ført til yderligere anmodninger og spørgsmål fra Rigsrevisionen, som formentlig kunne være undgået, såfremt styrelsen havde svaret loyalt og velbegrunderet fra starten.

Styrelsen har heller ikke efterkommet Rigsrevisionens anmodning om at modtage beregninger, som viste konsekvenserne af den ændrede beregningsmetode.

Styrelsen oplyste, at det ikke havde de store konsekvenser at benytte slutkvoter i stedet for initialkvoter. Styrelsen undlod samtidig at oplyse om, at styrelsen fortsat havde beregnet kvotekonzentrationen på baggrund af initialkvoten, og dermed på et andet grundlag end hvad Rigsrevisionen gik ud fra. Styrelsen overtrådte herved pligten til loyalt, retvisende og ikke-vildledende at besvare Rigsrevisionens spørgsmål. Ansvar for dette må efter vores vurdering tilskrives medarbejder A, der var blevet orienteret om fejlen af medarbejder B.

Det var også en fejl, at styrelsen ikke fremsendte skemaer med generelle beregninger, som kunne belyse den ændrede beregningsmetode. Styrelsen oplyste, at konsekvenserne af at benytte slutkvoter i stedet for initialkvoter som udgangspunkt var begrænsede, men at det i hvert enkelt tilfælde ville afhænge af, hvor mange og hvilke kvoter den enkelte havde andele af. I den sammenhæng fremsendte styrelsen 14 skemaer med konkrete beregninger for syv forskellige fiskere. Styrelsen konkluderede på den baggrund, at der ved en sammenligning af skemaerne ikke var de store forskelle i forhold til, om det var initial- eller slutkvoten, som blev anvendt. Styrelsen undlod også her at oplyse om, at styrelsen ikke havde ændret praksis og derfor fortsat beregnede kvotekonzentrationen på baggrund af initialkvoten.

Hertil kommer, at styrelsen selv havde oplyst, at beregningsmetoden kunne have betydning for resultatet af kvotekonzentrationen.⁵²¹ Det var derfor en fejl, når styrelsen ved medarbejder A oplyste, at ændringen af beregningsmetoden ikke havde betydning. I rapporten fra Deloitte konkluderes det ligeledes, at de to forskellige beregningsmetoder kan medføre forskellige resultater.⁵²²

På baggrund af ovenstående må det konstateres, at styrelsens besvarelse af Rigsrevisionens anmodninger har været meget mangelfuld, og at styrelsen har handlet i strid med sandhedsforpligtelsen. Ansvar må efter vores vurdering tilskrives medarbejder A.

⁵²¹ Bilag 209.

⁵²² Bilag 213.

.....

12.4.4.2 Fremadrettet korrektion af datagrundlag for opgørelse af kvotekoncentrationen i januar 2017

Det har ved søgninger i relevante medarbejderes e-mailarkiver ikke været muligt at finde materiale om selve beslutningen om, at fejlen i kvotekoncentrationsberegningerne fra oktober 2014 til 2016 kun skulle rettes fremadrettet. Tilsvarende er der ikke fundet materiale, der viser, om der i forbindelse med denne beslutning blev foretaget en vurdering af, hvilke konsekvenser fejlen havde for de afgørelser, der blev truffet i denne periode.

Når en myndighed konstaterer, at den har haft en ulovlig praksis, skal fejlen rettes fremadrettet. Dette gjorde styrelsen tilsyneladende, da fejlen blev opdaget primo 2017.

Myndigheden kan imidlertid ligeledes have pligt til at rette en sådan fejl bagudrettet. Med andre ord skal myndigheden vurdere, om der er grundlag for at genoprette de berørtes retsstilling, herunder foretage genoptagelse af allerede afgjorte sager.

En myndighed kan navnlig have pligt til at genoptage allerede afgjorte sager på eget initiativ (ex officio), når det konstateres, at et større antal afgørelser er behæftet med formelle eller retlige mangler. Styrelsen blev primo 2017 opmærksom på, at de i perioden oktober 2014 til 2016 havde truffet afgørelser på baggrund af fejlbehæftede kvotekoncentrationsberegninger, og disse afgørelser indeholdt derfor retlige mangler.

Styrelsen havde herefter pligt til at undersøge, om afgørelserne truffet i oktober 2014 til 2016 skulle genoptages, herunder ved at vurdere, om afgørelser vedrørende 10 %-reglen og krydsreglen herved måtte antages at få et andet udfald.

Det kan ikke udelukkes, at der blev foretaget en vis vurdering af, hvilke konsekvenser fejlberegningerne i oktober 2014 til 2016 havde for de konkrete afgørelser, allerede da fejlen blev opdaget primo 2017. Eksempelvis anførte medarbejder A i e-mailen af 3. marts 2017 til Rigsrevisionen, at konsekvenserne af den beregningsændring, der retligt (men dog ikke faktisk) blev foretaget i 2014, ikke havde nogen praktisk betydning, idet kun én fisker lå over 10 %-grænsen. Der foreligger imidlertid ikke et fornødent grundlag for at konkludere, at styrelsen har foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af den pågældende fejls konsekvenser.

Ved denne vurdering er der lagt vægt på, at det ikke kan konstateres, om styrelsen har gjort sig overvejelser om konsekvenserne for de afgørelser, hvor krydsreglen har været relevant, at Rigsrevisionen tilkendegav, at foreløbige opgørelser viste en relativ stor forskel på de to

forskellige beregningsmetoder,⁵²³ at Deloitte har konkluderet, at de to forskellige beregningsmetoder kan medføre forskellige resultater⁵²⁴ og endelig, at styrelsen også selv har tilkendegivet, at det kan have store forskelle for kvotekonzentrationsberegningerne, hvilket beregningsgrundlag der anvendes.⁵²⁵

Såfremt styrelsen i primo 2017 havde foretaget en fyldestgørende vurdering af fejls konsekvenser, kan det konstateres, at der i givet fald ikke er sikret skriftlig dokumentation herfor, hvilket vil udgøre en tilsidesættelse af notat- og journaliseringspligten. Herved er det heller ikke muligt at vurdere, hvorvidt en eventuel foretagen undersøgelse har været tilbunds gående og givet de rigtige resultater. Sagens oplysninger indikerer imidlertid ikke, at dette er tilfældet, og der er derfor som nævnt ikke tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at styrelsen har foretaget en tilstrækkelig vurdering af spørgsmålet. Ansvar for en sådan manglende tilstrækkelig vurdering må tilskrives medarbejder A, der på det foreliggende grundlag må anses for ansvarlig for.

Særligt i dette lys skulle styrelsen have offentliggjort, at der var foretaget forkerte kvotekonzentrationsberegninger i oktober 2014 til 2016 således, at de berørte fiskere havde mulighed for at tage stilling til, om de potentielt uberettiget har fået afslag på køb af kvoteandele eller kunne have andre krav i den forbindelse. Det er en fejl og i strid med den ulovbestemte retsgrundsætning om vejledningspligt, at styrelsen ikke offentliggjorde den pågældende fejl. Ansvar for dette må tilsvarende tilskrives medarbejder A.

Det bemærkes, at det ikke har betydning for ovenstående vurderinger, at styrelsen ifølge baggrundsnotitsen af 2. oktober 2017 foretog en vurdering af fejls konsekvenser. Det skyldes dels, at vurderingen først blev foretaget ca. 8 måneder efter, at styrelsen havde besluttet alene at rette fejlen fremmedrettet og dels, at det ikke har været muligt at kvalitetssikre selve vurderingen, da det ikke har været muligt at finde de beregninger eller øvrigt materiale, der ligger til grund for vurderingen.

12.5 Uenighed om Skibsregistrets betydning for kontrol med kvotekonzentrationen

12.5.1 Rammesætning

12.5.1.1 Anledning til undersøgelsen

Det fjerde af de fire yderligere forhold, som Udenrigsministeriet har anmodet om at få undersøgt, vedrører Rigsrevisionens bemærkning i revisionsnotat af 26. april 2017 om, at Skibsregisteret er det autoritative register i forhold til Fartøjsregisteret, når det gælder registrering af køb og salg af fartøjer.⁵²⁶

⁵²³ Bilag 207.

⁵²⁴ Bilag 213.

⁵²⁵ Bilag 209.

⁵²⁶ Bilag 48.

Rigsrevisionen havde nemlig konstateret, at LFST ikke havde registreret ejerskab af fartøjer og tilhørende kvoteandele i overensstemmelse med registreringerne i Skibsregisteret. Rigsrevisionen fandt således flere uoverensstemmelser mellem Fartøjsregisteret og Skibsregisteret.⁵²⁷

På det grundlag konstaterede Rigsrevisionen, at det har været muligt at købe kvoteandele, selvom handlen medførte, at pågældende fisker kom til at eje mere, end det var tilladt.⁵²⁸

Det fremgår af høringssvaret af 3. maj 2017, at LFST var uenige i Rigsrevisionens foreløbige vurdering af, at der i Miljø- og Fødevareministeriet ikke var et retvisende overblik over og blev ført kontrol med, at de enkelte fiskere ikke ejede flere kvoteandele, end det var tilladt.⁵²⁹ Styrelsen anførte således overordnet, at Rigsrevisionen havde en fejlagtig forståelse af Fartøjsregisterets betydning for kvoteejerskabet.

Den 11. maj 2017 blev der afholdt et møde mellem styrelsen og Rigsrevisionen. Styrelsen erkendte på mødet, at Rigsrevisionen havde ret i, at Skibsregistret er autoritativt i forhold til Fartøjsregistret og derfor har betydning for kvoteejerskabet. Styrelsen har efterfølgende udarbejdet en handlingsplan.

Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet Kammeradvokaten om at undersøge styrelsens sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af styrelsens høringssvar af 3. maj 2017, og det efterfølgende forløb frem til og umiddelbart efter mødet imellem styrelsen og Rigsrevisionen den 11. maj 2017.

12.5.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Styrelsens journalisering af sagsakter i relation til betjeningen af Rigsrevisionen har ikke kunnet anvendes til at afdække de relevante sagsbehandlingsskridt som nærmere beskrevet i afsnit 10.1. Vores søgninger i de modtagne journaler og e-mailarkiver har kun i begrænset omfang kunnet belyse sagsbehandlingen.

12.5.2 Faktum

Rigsrevisionen har i sit revisionsnotat af 26. april 2017 beskrevet en række eksempler, hvor LFST ikke i Fartøjsregisteret havde registreret ejerskab af fartøjer og tilhørende kvoter i overensstemmelse med registreringerne i Skibsregisteret.⁵³⁰ På baggrund af de anførte eksempler vurderede Rigsrevisionen i notatet, at der var en række uoverensstemmelser mellem datoregistreringerne for køb og salg i henholdsvis Fartøjsregisteret og Skibsregisteret. Rigsrevisionen fandt imidlertid ikke, at der var noget klart mønster i, om LFST anvendte skødedatoen,

⁵²⁷ Bilag 48.

⁵²⁸ Bilag 48.

⁵²⁹ Bilag 49.

⁵³⁰ Bilag 48.

.....

overtagelsesdatoen, anmeldelsesdatoen eller registreringsdatoen i Skibsregisteret som retningssgivende for registreringen i Fartøjsregisteret, eller om styrelsen anvendte andre principper for registrering af dato for køb/salg af fartøjer.⁵³¹

Rigsrevisionen konkluderede ud fra ovenstående, at LFST's kontrolsystem tilsyneladende ikke opfangede, hvis der var uoverensstemmelser i forhold til Skibsregisteret, som potentielt kunne medføre fejlagtig registrering af ejerskab af køb og salg af kvoteandele og i sidste instans en fejlagtig opgørelse af kvotekoncentrationen.⁵³²

Medarbejder A videresendte revisionsnotatet til medarbejder B, medarbejder C, medarbejder D og medarbejder E fra styrelsen med følgende bemærkning:

*"Jeg skal bede hver af jer læse det grundigt igennem og overveje til hvad og hvordan der skal svares. Jeg er på kontoret mandag og har reserveret al ledig tid mandag, tirsdag og onsdag til denne sag."*⁵³³

Den 2. maj 2017 fremsendte medarbejder A et udkast til høringssvar vedrørende revisionsnotatet af 26. april 2017 til en række medarbejdere i styrelsen, herunder medarbejder C, medarbejder B, medarbejder F og medarbejder E. Medarbejder A bemærkede i fremsendelsesmailen, at *"Jeg skal bede hver af jer læse det kritisk igennem og sende mig jeres evt. bemærkninger."*⁵³⁴ Efterfølgende modtog medarbejder A kommentarer til udkastet fra flere medarbejdere i styrelsen.⁵³⁵

I sit endelige høringssvar af 3. maj 2017 påpegede styrelsen indledningsvis, at Rigsrevisionen ved sin gennemgang af en række udvalgte fartøjshandler og kvoteandelshandler lagde til grund, at Skibsregisterets datoer for ejerskab af fartøjer var datoer, der samtidig relateredes til ejerskab af kvoteandele. Styrelsen var imidlertid uenig i denne slutning.⁵³⁶

Styrelsen var således enig i, at Skibsregisteret var det autoritative register i forhold til det *ejendomsretlige* omkring fartøjet. Skibsregisteret havde derimod ifølge styrelsen intet at gøre med kvoteandele tilknyttet fartøjet/kvoter ejet af fartøjets ejer.⁵³⁷

Videre anførte styrelsen, at det altid havde været kutyme i LFST, at ejerskifte af fiskefartøjer registreredes i Fartøjsregisteret på den dato, som styrelsen modtog dokumentation for ejerskiftet, eller den dato, der skriftligt var meddelt styrelsen af sælger/køber. LFST anvendte

.....

⁵³¹ Bilag 48.

⁵³² Bilag 48.

⁵³³ Bilag 215.

⁵³⁴ Bilag 216.

⁵³⁵ Bilag 217, bilag 218, bilag 180 og bilag 219

⁵³⁶ Bilag 49.

⁵³⁷ Bilag 49.

ikke datoer fra Skibsregisteret, da det var styrelsens erfaring, at registreringen i Skibsregisteret skete med forsinkelse i helt op til cirka seks måneder, hvilket var uholdbart for fiskerierhvervet at vente på. Ved indførelse af nye fartøjer kunne LFST imidlertid først registrere fartøjet i Fartøjsregisteret, når fartøjet forinden var registreret i Skibsregisteret.⁵³⁸

Det var endvidere LFST's opfattelse, at Rigsrevisionen ikke i alle de gennemgåede tilfælde havde konstateret overskridelser af tilladte grænser for kvotekonzentration. Styrelsen medgav imidlertid, at de skulle have afvist handlerne i to tilfælde. I det ene forhold var kvoteandelene på styrelsens foranledning senere frasolgt, og i det andet tilfælde ville styrelsen nu bede kvotejeren om at bringe forholdet i orden.⁵³⁹

Rigsrevisionen bemærkede ved e-mail af 10. maj 2017, at de i al væsentlighed fastholdt de resultater, som blev præsenteret i revisionsnotatet af 26. april 2017. Rigsrevisionen fandt således ikke, at styrelsens svar af 3. maj 2017 skabte klarhed om de forhold, som blev nævnt i revisionsnotatet.⁵⁴⁰ Rigsrevisionen havde desuden vedhæftet et nyt revisionsnotat.⁵⁴¹

I revisionsnotatet bemærkede Rigsrevisionen bl.a. – med henvisning til reguleringsbekendtgørelsens § 13, pkt. 12 – at der skulle være datomæssig overensstemmelse mellem de ejerforhold, der fremgik af Skibsregisteret, og dem, der fremgik af Fartøjsregisteret. Der kunne godt være en periode, hvor Fartøjsregisteret og Skibsregisteret ikke havde samme datoregistreringer, men dette burde over tid blive ført ajour. Den korrekte dato for endelig registrering af fartøjsjerskifte i Fartøjsregisteret var Skibsregisterets anmeldelsesdato, medmindre andet var angivet. Hvis overtagelsesdatoen var angivet i Skibsregisteret, så var det denne dato, der var gældende.⁵⁴² Det var Rigsrevisionens vurdering, at LFST i en række tilfælde ikke havde iagttaget dette.

Den 11. maj 2017 blev afholdt et møde mellem Rigsrevisionen, styrelsen og Miljø- og Fødevareministeriets departement om bl.a. de uoverensstemmelser mellem Skibsregisteret og Fartøjsregisteret, som Rigsrevisionen havde konstateret. Der er ikke ved søgninger fundet interne notater vedrørende mødet af 11. maj 2017.

Medarbejder G skrev dagen efter mødet følgende i en e-mail til medarbejder A:

”Som vi talte om efter dagens møde, står vi jo ikke så godt, som vi mente, at vi gjorde inden mødet. Selvom jeg ikke 100 pct kan gennemskue det hele, har nogle af de eksempler, RR kom med, overbevist mig om, at vi har et grundlæggende systemproblem,

⁵³⁸ Bilag 49.

⁵³⁹ Bilag 220.

⁵⁴⁰ Bilag 221.

⁵⁴¹ Bilag 51.

⁵⁴² Bilag 51.

.....
i de situationer hvor overtagelsesdatoen i vores register ikke stemmer overens med overtagelsesdatoen i Søfartsstyrelsens register.”⁵⁴³

Derudover oplyste medarbejder G en række elementer, som medarbejder G foreslog skulle indgå i en genopretningsplan. E-mailen til medarbejder A blev efterfølgende videresendt af medarbejder G til medarbejder H, medarbejder I og medarbejder C i styrelsen.⁵⁴⁴

Tilsvarende sendte medarbejder E en intern e-mail i styrelsen med nogle forslag til, *”hvordan vi kunne få vores oplysninger i fartøjsregisteret til at stemme overens med søfartsstyrelsen”*.⁵⁴⁵

Den 13. maj 2017 skrev medarbejder G til medarbejder H og medarbejder I, at Rigsrevisionens analyse *”har afsløret en række alvorlige systemfejl og flere eksempler på brud på koncentrationsreglerne siden 2012, som vores system ikke har opfanget”*. Medarbejder G anførte desuden, at medarbejder G inden mødet den 11. maj 2017 var uenig med Rigsrevisionen, men at på mødet *”gik det op for mig, at vi har en dårlig sag i forhold til Rigsrevisionen, og at vi står os klart bedst, hvis vi ”retter ind” med det samme”*.⁵⁴⁶

Medarbejder G indkaldte desuden til et hastemøde med bl.a. medarbejder A, medarbejder C, medarbejder H og medarbejder I den 15. maj 2017 vedrørende Rigsrevisionens undersøgelse.⁵⁴⁷

Medarbejder A foreslog efterfølgende i en intern e-mail til medarbejder C, at LFST skulle stramme op på reglerne for registrering af ejerskab af fiskefartøjer i styrelsen således, at der var overensstemmelse mellem registreringsdatoerne i Skibsregisteret og Fartøjsregisteret. Medarbejder C var enig i dette forslag og lagde op til, at dette skulle indgå i en ”aftaletekst” med Rigsrevisionen.⁵⁴⁸

I en opfølgingsmail vedrørende mødet den 11. maj 2017 stillede Rigsrevisionen en række spørgsmål til styrelsen. Bl.a. bad Rigsrevisionen styrelsen uddybe, hvorfor styrelsens kontrol af grunddokumentationen ikke i 115 tilfælde havde fanget, at ejerskabsregistreringen ikke passede med den handlendes identitet.⁵⁴⁹

Den 16. maj 2017 fremsendte styrelsen en handlingsplan for det videre forløb for registrering og kontrol af fartøjs- og kvoteandelshandler til Rigsrevisionen.⁵⁵⁰ Handlingsplanen var ifølge styrelsen *”en plan for, hvordan vi afhjælper de fejl, der allerede er sket, samt hvordan vi*

.....
⁵⁴³ Bilag 222.

⁵⁴⁴ Bilag 222.

⁵⁴⁵ Bilag 223.

⁵⁴⁶ Bilag 224.

⁵⁴⁷ Bilag 224.

⁵⁴⁸ Bilag 225.

⁵⁴⁹ Bilag 226.

⁵⁵⁰ Bilag 227 og bilag 228.

.....
*fremadrettet sikrer, at registrering og kontrol i forbindelse med handel og fartøjer og kvoteandele sker i overensstemmelse med reglerne og således, at de maksimale satser for kvoteandele og ejerandele overholdes”.*⁵⁵¹

Af handlingsplanen fremgik bl.a., at Miljø- og Fødevareministeriets departement ønskede en ekstern part til at rette eksisterende fejl. Desuden ville der inden udgangen af juni 2017 blive udarbejdet en sagsbehandlingsinstruks vedrørende procedurerne for registrering af ejerskab af fiskefartøjer og registrering af kvoteandelsoverdragelser. Derudover ville styrelsen trække enhver uretmæssig disposition tilbage.⁵⁵² Endelig ville det i en bekendtgørelse blive fastsat, at der i forbindelse med salg af et fiskefartøj skal indsendes dokumentation til LFST for handlen i form af kopi af den dokumentation (skøde, slutseddel m.v.), som sendes til Søfartsstyrelsen.⁵⁵³

På baggrund af Rigsrevisionens opfølgingsmail indkaldte medarbejder A endvidere til et internt møde i styrelsen den 16. maj 2017. Medarbejder A bemærkede i mødeindkaldelsen, at mødet skulle bestå i at finde ud af, hvem der gør hvad i forhold til Rigsrevisionens opfølgende spørgsmål.⁵⁵⁴

I notat af 17. maj 2017 svarede styrelsen på Rigsrevisionens spørgsmål i dennes opfølgingsmail og erkendte, at de ikke havde foretaget tjek af ejerforhold. Styrelsen lovede endvidere, at den kommende sagsbehandlerinstruks ville blive præciseret, og at ejerforholdet skulle tjekkes i forbindelse med overdragelser, således at sådanne fejl fremover ville kunne undgås.⁵⁵⁵

12.5.3 Retsgrundlag

Det følger af sølovens § 10, stk. 1,⁵⁵⁶ at skibe, som er færdigbyggede og har en bruttotonnage på 20 eller derover, af ejeren skal anmeldes til registrering i Skibsregisteret. Skibe med en bruttotonnage på 5 eller derover, men under 20, kan desuden på ejerens begæring registreres i Skibsregisteret, medmindre der er tale om fritidsfartøjer, jf. sølovens § 10, stk. 2.

I skibsregisterbekendtgørelsen⁵⁵⁷ er fastsat de mere detaljerede regler om Skibsregisteret. Heraf fremgår bl.a., at skibsregistrator forestår førelsen af Skibsregisteret, og at Søfartsstyrelsen varetager skibsregistrator's sekretariatsforretninger, jf. bekendtgørelsens § 1. Videre fremgår det, at rettigheder over skibet kan registreres, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 1, og at Skibsregisteret er offentligt tilgængeligt, jf. bekendtgørelsens § 22.

.....
⁵⁵¹ Bilag 227.

⁵⁵² Bilag 227.

⁵⁵³ Bilag 227.

⁵⁵⁴ Bilag 228.

⁵⁵⁵ Bilag 111.

⁵⁵⁶ Lovbekendtgørelse nr. 75 af 17. januar 2015.

⁵⁵⁷ Bekendtgørelse nr. 41 af 22. januar 1999 om skibsregistrering.

Fartøjsregisteret er LFST's register over overdragelige kvoteandele (FKA og IOK), jf. fiskerilovens § 112a og reguleringsbekendtgørelsens § 11, stk. 1.

Formålet med Fartøjsregisteret er således først og fremmest at sikre åbenhed og tryghed i omsætningen af kvoteandele samt bidrage til den friest mulige omsættelighed. Endvidere er det af administrative og kontrolmæssige grunde nødvendigt med et dækkende register på området.⁵⁵⁸

I Fartøjsregisteret indgår bl.a. oplysninger om fartøjets navn, fartøjets ejers identitet, dato for henholdsvis erhvervelse og godkendelse af en overdragelig kvoteandel samt en nærmere afgrænsning af retten, der er knyttet til den overdragelige kvoteandel, herunder farvand og periode, registreringsnummer og navn på fartøjet (som er knyttet til den overdragelige kvoteandel).

I reguleringsbekendtgørelsens § 13, nr. 12, er en fartøjsejer defineret som følger:

”Fartøjsejeren: Et fartøjs samlede ejerkreds, som denne fremgår af Søfartsstyrelsens registre og Fiskeristyrelsens fartøjsregister.”

12.5.4 Vurdering

12.5.4.1 Overholdelse af relevant lovgivning

Styrelsen bekræftede i sit høringssvar af 3. maj 2017 Rigsrevisionen i, at Skibsregisteret var det autoritative register i forhold til det *ejendomsretlige* omkring fartøjet. I samme notat be- nægtede styrelsen imidlertid, at Skibsregisteret havde betydning for kvoteejerskabet.

Som anført af Rigsrevisionen og senere erkendt af styrelsen, skal der imidlertid være dato- mæssig overensstemmelse mellem de ejerforhold, der fremgår af Skibsregisteret, og dem, der fremgår af Fartøjsregisteret, således at registrering af overdragelse af kvoteandele sker til de korrekte fartøjsejere. Det følger af definitionen på fartøjsejeren i reguleringsbekendtgørelsens § 13, nr. 12, hvorefter denne er fartøjets samlede ejerkreds *”som denne fremgår af Søfarts- styrelsens registre og Fiskeristyrelsens fartøjsregister”*. Skibsregisteret har derfor betydning for kvoteejerskabet. Dette erklærede styrelsen sig da også enig i efter mødet med Rigsrevisi- onen den 11. maj 2017.

12.5.4.2 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

Som det fremgår af ovenstående, har styrelsen frem til den 11. maj 2017 været i en retlig vildfarelse omkring Skibsregisterets betydning for kvoteejerskabet.

⁵⁵⁸ De specielle bemærkninger til § 112 a i lovforslag nr. 143 af 27. februar 2002 til lov nr. 369 af 6. juni 2002 om ændring af fiskerilov.

Det er en fejl, at styrelsen ikke havde forstået den centrale retlige sammenhæng mellem Skibsregisteret og Fartøjsregisteret, hvilket førte til alvorlige systemfejl i styrelsens kontrol med overholdelsen af koncentrationsreglerne.

Det er ikke muligt at se, hvilken forberedelse og sagsbehandling styrelsen har lavet vedrørende høringssvaret af 3. maj 2017. Det kan ud fra det foreliggende konstateres, at flere centrale medarbejdere i styrelsen indledningsvist har afholdt møde om udarbejdelse af notatet, og derefter har bidraget med kommentarer og ændringsforslag til medarbejder A's udkast til høringssvar. Der er derimod ikke dokumentation for, hvilke konkrete forberedelser og undersøgelser, der måtte være foretaget i den forbindelse. Videre er der ikke dokumentation for, hvad styrelsen byggede sin retsopfattelse og administration på, og på hvilket grundlag styrelsen mente berettiget at kunne afvise Rigsrevisionens kritik.

Høringssvaret af 3. maj 2017 indeholdt efter det foreliggende styrelsens oprigtige faktiske og retlige opfattelse på daværende tidspunkt. Der er således ikke dokumentation for, at medarbejdere i styrelsen har været bevidste om Skibsregisterets betydning for kvoteejerskabet før mødet den 11. maj 2017. Tværtimod sendte medarbejder G efter mødet den 11. maj en intern e-mail til relevante medarbejdere i styrelsen, hvor medarbejder G gjorde opmærksom på, at det nu var gået op for medarbejder G, at styrelsen havde "en dårlig sag" i forhold til uoverensstemmelserne mellem Fartøjsregisteret og Skibsregisteret, og at styrelsen burde "rette ind" hurtigst muligt. I forlængelse heraf sendte medarbejder E efter mødet forslag til en genopretningsplan. Styrelsen har efter vores vurdering ikke bevidst forsøgt at vildlede Rigsrevisionen i høringssvaret af 3. maj 2017.

Endvidere har LFST handlet forholdsvist hurtigt, da det gik op for styrelsen, at man havde været i en retlig vildfarelse. Der blev således allerede dagen efter mødet den 11. maj 2017 fremsendt interne e-mails med forslag om, hvad der skulle gøres. Desuden fremsendte styrelsen en samlet handlingsplan med konkrete punkter til at afhjælpe fejlene til Rigsrevisionen den 16. maj 2017, dvs. blot fem dage efter mødet den 11. maj 2017.

Der er ikke fundet noget notat vedrørende det omtalte møde af 11. maj 2017, hvor Rigsrevisionen og styrelsen bl.a. drøftede Skibsregisterets betydning for kvoteejerskabet. Mødet må ud fra de foreliggende sagsakter anses for at være væsentlig for sagen, idet styrelsens mødedeltagere her forstod, at de indtil det pågældende tidspunkt havde haft en forkert retlig opfattelse. På baggrund heraf må det forhold, at der ikke er ført notat om styrelsens møde med Rigsrevisionen den 11. maj 2017, anses for en fejl og i strid med den ulovbestemte pligt til også i administrative sager, der ikke har karakter af egentlige afgørelsessager, at føre notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.

13. UNDLADT LUKNING AF ET FANGSTOMRÅDE I JANUAR 2015

13.1 Rammesætning

13.1.1 Anledning til undersøgelsen

RTC-kontrol er en EU-forordningsbestemt kontrol, hvorved det undersøges, om der i et fangstområde er et sådant omfang af ungfisk, at området skal realtidslukkes i 21 dage for at bevare fiskebestanden. Den mængde ungfisk, der udløser realtidslukning, kaldes ”den udløsende fangstmængde”.

LFST foretog i slutningen af januar 2015 to RTC-kontroller i det samme fangstområde. Den ene prøve blev taget den 22. januar 2015. Prøven opfyldte det vægtkrav, der stilles til RTC-prøver, og var således gyldig. Prøven viste, at den udløsende fangstmængde ungfisk var nået for torsk, kuller og hvilling i området. Den følgende dag foretog LFST en supplerende RTC-kontrol af det samme område. Denne prøve viste også, at den udløsende fangstmængde var nået, men prøven opfyldte ikke vægtkravet og var således ikke en gyldig prøve. Til trods for resultatet af den gyldige RTC-prøve af 22. januar 2015 besluttede LFST at undlade at realtidslukke det pågældende område. LFST anførte i én e-mail, at beslutningen var begrundet i, at en supplerende prøve var okay. I to andre e-mails anførte LFST, at beslutningen primært var politisk motiveret. Derudover er LFST ifølge det oplyste efterfølgende ophørt med at foretage RTC-kontroller.

Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet Kammeradvokaten om at undersøge sagsbehandlingen i relation til beslutningen om at undlade lukning af det pågældende område i januar 2015 samt i relation til beslutningen om efterfølgende at ophøre med at foretage RTC-kontroller.

13.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

Som led i undersøgelsen blev LFST anmodet om at give tilgang til de sager fra LFST's journaliseringssystem, Captia, der måtte have relevans for nærværende spørgsmål. Vi har i den forbindelse modtaget sagen med journalnummer 17-4500-000014 (Real Time Closure). Der er imidlertid ingen sagsakter journaliseret på sagen. Derudover er sagen med journalnummer 12-72420-000001 (Notifikation af RTC-lukninger ifm. kontrolmonitoring - Real Time Closures) blevet gennemgået. Denne sag indeholder alene notifikationer om foretagne realtidslukninger i perioden 2012-2014 og er således ikke relevant. Der er ikke herudover modtaget oplysninger om sager, der vedrører nærværende spørgsmål.

Beslutningen om, at det pågældende fangstområde ikke skulle lukkes for fiskeri, er beskrevet i en baggrundsnotits om redegørelse om RTC udarbejdet af Fiskerikontrolkontoret dateret den 26. november 2017.⁵⁵⁹ Notitsen er udarbejdet på baggrund af en e-mail af 27. januar 2015 fra medarbejder A, hvor beslutningen om ikke at lukke området beskrives. Ligeledes beskrives det i baggrundsnotitsen, at LFST efterfølgende er ophørt med at foretage RTC-kontroller.

⁵⁵⁹ Bilag 229.

Det faktum, der ligger til grund for undersøgelsen af nærværende spørgsmål, er på nær disse to dokumenter, blevet fundet via yderligere søgninger i e-mailarkiver og sagsakter.

For så vidt angår beslutningen om ikke at realtidslukke et fangstområde, fremgår det hverken af e-mailen af 27. januar 2015 eller af baggrundsnotitsen, hvilken RTC-prøve der specifikt er tale om, herunder hvilket område prøven blev foretaget i, eller hvilken dato prøven blev foretaget. De nærmere omstændigheder vedrørende beslutningen om at indstille RTC-kontroller fremgår heller ikke af baggrundsnotitsen. Der er således blevet foretaget yderligere søgninger for at afdække beslutningerne og forløbene nærmere. Det fremgår af e-mailen af 27. januar 2015, at den pågældende RTC-prøve blev foretaget ”den anden dag”. I fastlæggelsen af kriterierne for søgningerne vedrørende spørgsmålet om den undladte lukning er det derfor blevet lagt til grund, at RTC-prøven tidligst har været foretaget den 15. januar 2015. Søgningerne i perioden fra den 15. januar 2015 har resulteret i en afgrænset mængde materiale om RTC-prøver foretaget i perioden den 22. til 27. januar 2015. Som det vil blive uddybet nedenfor, indgår disse e-mails tilsyneladende i samme kontekst. Vurderingen af dette spørgsmål er derfor baseret på en forudsætning om, at disse e-mails vedrører den RTC-prøve og det forløb i øvrigt, der beskrives i den e-mail af 27. januar 2015, der blev udleveret til brug for undersøgelsen. Det bemærkes, at der af kvalitetssikkerhedsmæssige årsager ligeledes er blevet foretaget en søgning, der dækker perioden den 1. til den 14. januar 2015. Søgningen viste, at der den 5. januar 2015 blev foretaget en RTC-prøve, men denne prøve nåede ikke den udløsende fangstmængde.⁵⁶⁰ Det er derfor lagt til grund, at dette ikke er den for spørgsmålet relevante prøve.

For så vidt angår det forhold, at LFST efterfølgende ophørte med at foretage RTC-kontroller, må baggrundsnotitsen læses således, at ophøret skete i 2015 i forlængelse af den undladte lukning. Søgningerne vedrørende dette spørgsmål blev således indledningsvis tilrettelagt ud fra denne forudsætning. Søgningerne viste imidlertid, at der blev foretaget RTC-kontroller i både 2015 og 2016. Søgekriterierne blev herefter udvidet tidsmæssigt, og ved en udvidet søgning har det vist sig, at der ikke blev foretaget RTC-kontroller i 2017.

13.2 Faktum

13.2.1 Undladt lukning af fangstområde

Den 22. januar 2015 sendte medarbejder B, kontrolskib 1, en e-mail med et RTC-skema indeholdende prøveresultater fra en RTC-prøve foretaget samme dag. E-mailen blev sendt til medarbejder A, medarbejder C, medarbejder D og medarbejder E. Prøven blev foretaget i positionen 57° 55 'N, 09° 56' 'E, havde en vægt på 256,7 kilo, og viste en forekomst af ung-fisk for torsk, kuller og hvilling på 14,4 %.⁵⁶¹

⁵⁶⁰ Bilag 230.

⁵⁶¹ Bilag 231.

Den 23. januar 2015 besvarede medarbejder A e-mailen. Endvidere var medarbejder F, Overstyrmand kontrolskib 1 cc. på e-mailen. Af e-mailen fremgår det bl.a., at:

"Jeg har forberedt arbejdet en lille smule. Jeg har lagt et udkast til et område i Vtrack. Området hedder RTCDNK1502, og er gyldig fra 27-01-2015. I kan se hvad i syntes om det. Området er en lille smule under de 50, men jeg gider ikke sidde og fedte mere med det, før jeg ved om det skal justeres pga. en supplerende prøve.

*Et udtræk at andre fartøjers spor viser helt klart, at dette område vil få betydning for mange. Med lukningen for industrifisk i Skagerrak/Kattegat, kan vi sikkert også forvente flere der rigger om til NEP fiskeri. Jeg håber derfor at vi kan få en klar og entydig lukning, eller med andre ord, endnu en positiv lukningsprøve."*⁵⁶² (vores understregning)

Det må lægges til grund, at medarbejder A's forberedelser til lukning af området RTCDNK1502 var en konsekvens af den ovenfor omtalte RTC-prøve, der blev foretaget den 22. januar 2015.

LFST publicerer årligt en rapport om fiskerikontrol. Af rapporten for 2015 fremgår det, at RTC-kontroller udført i 2015 medførte lukning af to områder. Området RTCDNK1502, der omtales i den netop citerede e-mail, er ikke et af de to områder, der blev realtidslukket i 2015.⁵⁶³

Nogle timer senere samme dag, den 23. januar 2015, skrev medarbejder D en e-mail til medarbejder A:

"Hej [medarbejder A]

*Lukker vi området på baggrund af gårdsdagens RTC?"*⁵⁶⁴

Idet medarbejder D her henviste til en RTC-prøve foretaget dagen forinden den 23. januar 2015, må det lægges til grund, at der her netop henvistes til den ovenfor omtalte RTC-prøve, der blev taget den 22. januar 2015. E-mailen fra medarbejder D blev først besvaret af medarbejder A 3 dage senere, jf. herom nedenfor.

Senere på dagen den 23. januar 2015 sendte medarbejder F en e-mail til medarbejder A. Medarbejder D, medarbejder E samt medarbejder C var cc. på e-mailen. I e-mailens emnefelt er angivet "RTC, opfølgning: 126 kg – 38 % ungfisk". Af e-mailen fremgår bl.a. følgende:

⁵⁶² Bilag 232.

⁵⁶³ Jf. Fiskerikontrol 2015, Erhverv og rekreativ, Kontrol og resultater (<https://fiskeristyrelsen.dk/media/9256/2015-aarsrapport.pdf>), s. 13.

⁵⁶⁴ Bilag 233.

"Opfølgning på RTC-prøve

Prøven i dag var udtaget på et fartøj, hvis fiskeplads var identisk med den, som var benyttet i går. Prøven bestod af 126 kg og var dermed ikke en fuldgyltig RTC-prøve.

[...]

Prøve II blev i dag udtaget på [fartøj 1] fra [by 1]. Skipper klagede over chikane fra kontrollen, og at [kontrolskib 1] kun havde ét formål med at være i området. Nemlig at "[kontrolskib 1] ville lukke et område, inden det sejlede ud af [geografisk område]." Skipper havde fået det indtryk gennem samtaler med kontrollører fra [by 2]. *Et sådant giftigt udsagn kunne ikke være mere usandt. Der skal ikke herske tvivl om, at vi hver eneste gang håber på, at prøverne er til fordel for fiskeriet.*"⁵⁶⁵

Medarbejder A besvarede e-mailen samme dag og efterspurgte RTC-skemaet for den supplerende prøve.⁵⁶⁶ Medarbejder F fremsendte samme dag skemaet med prøveresultater for RTC-kontrollen foretaget den 23. januar 2015.⁵⁶⁷ Af skemaet fremgår det, at prøven blev foretaget i positionen 57° 53 'N, 09° 47 'E, havde en vægt på 125,7 kilo, og viste en forekomst af ungfisk på 38,4 %.

Det anføres i e-mailen af 23. januar 2015 fra medarbejder F til, at der er tale om prøve nummer to, og de koordinater, som denne prøve er foretaget i, ligger meget tæt op ad de koordinater, som prøven den 22. januar 2015 blev foretaget i. Henset til at medarbejder A i sin e-mail af 23. januar 2015 ovenfor skrev, at medarbejderen ikke ville "fedte" mere med det område, der skulle lukkes, før medarbejderen vidste, om det skulle lukkes på grund af en supplerende prøve, må det antages, at den RTC-prøve, der blev taget den 23. januar 2015, udgør den supplerende prøve, som medarbejder A omtalte.

Den 26. januar 2015 besvarede medarbejder A medarbejder D's e-mail af 23. januar 2015. Til spørgsmålet om, hvorvidt prøven den 22. januar 2015 medførte realtidslukning af området, svarede medarbejder A følgende:

"Hej [medarbejder D]

*Af primært politiske årsager, lukker vi ikke området. [Kontrolskib 1] er adviseret."*⁵⁶⁸

Senere på dagen den 26. januar 2015 sendte medarbejder G en e-mail til medarbejder A uden andet indhold end følgende emnefelt:

⁵⁶⁵ Bilag 234.

⁵⁶⁶ Bilag 235.

⁵⁶⁷ Bilag 236.

⁵⁶⁸ Bilag 233.

.....

"Fortrød du oprettelse af en RTC box ? /[medarbejder G]"⁵⁶⁹

Samme dato svarede medarbejder A følgende til medarbejder G:

"Ja. En ny prøve var ok, så ingen lukning denne gang."⁵⁷⁰

Det fremgår ikke af denne e-mailkorrespondance, hvilke RTC-prøver der konkret er tale om. De to ovenfor omtalte RTC-prøver af 22. og 23. januar 2015 er imidlertid de eneste RTC-prøver, der har kunnet fremsøges i den relevante periode.⁵⁷¹ Det må derfor antages, at det netop er prøverne foretaget den 22. og 23. januar 2015, der omtales.

Medarbejder A sendte den 27. januar 2015 en e-mail til medarbejder H, kontrolskib 1, vedrørende en RTC-prøve. Medarbejder C, medarbejder I, medarbejder J samt medarbejder K var cc. på e-mailen. Af e-mailen fremgår det bl.a. følgende:

"Som jeg oplyste dig om i går, har vi besluttet ikke at lukke et område på baggrund af jeres RTC prøve den anden dag. Årsagen er primært politisk motiveret, da prøven jo talte for sig selv. Den politiske motivation er baseret på at erhvervet i forvejen er hårdt presset efter lukningen af industrifiskeriet i området. Der er endvidere i beslutningen medtaget oplysninger om at der er langt mindre forekomster af ungfisk på lidt lavere vand i området. Et område, der også ville være omfattet af en lukning.

[...]

Efter information fra jer, kan jeg konstatere at erhvervet ikke har forstået at den supplerende prøve tages for deres skyld, og ikke har bund i en lovgivning. Som jeg har fået det oplyst, mødes i ofte af en negativ holdning til jeres kontrol, når i gennemfører en supplerende RTC prøve. Jeg har ved et møde i går oplyst [person A], at hvis ikke holdningen til den supplerende prøve ændres i erhvervet, vil vi stoppe med at tage denne, og alene lukke på baggrund af den første prøve."⁵⁷² (vores understregninger)

Samme dag sendte medarbejder C følgende svar til medarbejder A:

*"Meget fin forklaring.
Vh. [medarbejder C]."⁵⁷³*

.....

⁵⁶⁹ Bilag 237.

⁵⁷⁰ Bilag 237.

⁵⁷¹ Jf. afsnit 13.1.2.

⁵⁷² Bilag 238.

⁵⁷³ Bilag 239.

Ligeledes samme dag sendte medarbejder H følgende svar til medarbejder A:

*”God morgen medarbejder A.
Fint at du har præciseret dette overfor DFPO.
Jeg har videresendt din mail til mine folk.
Hilsen [medarbejder H]”⁵⁷⁴*

Det fremgår heller ikke af denne e-mailkorrespondance, hvilken RTC-prøve der konkret er tale om. Henset til det allerede anførte om øvrigt fremsøgte e-mails i den relevante periode, må det dog ligeledes her antages, at det er prøven foretaget den 22. januar 2015, der omtales.

Det har via søgningerne ikke været muligt at finde yderligere information om baggrunden for beslutningen om, at fangstområdet ikke skulle lukkes til trods for RTC-prøvens resultat. I den sammenhæng bemærkes det, at der heller ikke er fremkommet oplysninger til støtte for, at der var en mindre forekomst af ungfisk på lavere vand i det område, hvor prøven blev udført, hvilket ellers anføres som en medvirkende faktor i beslutningen om at undlade lukning.⁵⁷⁵ Det har således hverken kunnet dokumenteres, at dette blev undersøgt, eller at dette rent faktisk indgik i beslutningsgrundlaget.

Den øverste ledelse i LFST blev i henhold til baggrundsnotitsen om redegørelse om RTC af 26. november 2017 ikke inddraget i den konkrete beslutning og var ikke orienteret om dette hændelsesforløb.⁵⁷⁶

13.2.2 Unkladt efterfølgende RTC-kontrol

Der har i henhold til baggrundsnotitsen ikke været foretaget RTC-kontroller, siden LFST i januar 2015 traf den ovenfor beskrevne beslutning om ikke at lukke et fangstområde.⁵⁷⁷ Om dette forhold fremgår følgende af notitsen:

”Episoden har ført til, at man ombord ikke fandt, at det nyttede at udføre den pågældende type kontroller, som man i øvrigt finder belastende at foretage, da fiskerne er klar over at det kan føre til lukning for fiskeri i et givent område i en periode på 21 dage.”⁵⁷⁸

Videre fremgår det af notitsen, at det er oplyst, at man i stedet har foretaget ”Last Haul” eller ”Highgrading”. Om disse kontroller fremgår det af notitsen, at de ikke kan sidestilles med RTC, som er en forordningsbestemt kontrolforanstaltning.⁵⁷⁹

⁵⁷⁴ Bilag 240.

⁵⁷⁵ Bilag 238.

⁵⁷⁶ Bilag 229.

⁵⁷⁷ Bilag 229.

⁵⁷⁸ Bilag 229.

⁵⁷⁹ Bilag 229.

I notitsen beskrives Highgrading som en optimering af fangsten ud fra økonomiske og kvotemæssige hensyn. Dette betyder i henhold til notitsen, at små og billige fisk smides ud, hvorimod dyre fisk beholdes ombord, hvilket også indebærer en mindre nedskrivning af kvoten og dermed mulighed for at fiske flere store fisk.⁵⁸⁰ Det fremgår af LFST's rapport om fiskerikontrollen i 2015, at Highgrading er udbytteoptimering ved ulovligt udsnid af mindre værdifulde fisk, som kan landes lovligt.⁵⁸¹ Highgrading-kontrol må altså forstås som en kontrol af, i hvilket omfang fiskerne benytter sig af Highgrading.

Last Haul beskrives i notitsen som en analyse af fangsten af det igangværende fangsttræk, dvs. det sidste dokumenterede udsnid af fisk.⁵⁸² Det fremgår af rapporten om fiskerikontrollen i 2015, at Last Haul udføres efter retningslinjer udarbejdet af European Fisheries Control Agency.⁵⁸³

Det uddybes ikke i notitsen, hvorfra oplysningen om, at der ikke er foretaget RTC-kontroller siden januar 2015, stammer. Det fremstår heller ikke helt klart, om det menes, at der generelt ikke er foretaget RTC-kontroller siden da, eller om denne unkladelse er begrænset til et bestemt geografisk område. Mest tyder dog på, at der henvises til, at der helt generelt ikke er foretaget RTC-kontroller siden januar 2015.

Der er blevet foretaget søgninger for at afdække dette forhold nærmere. Søgningerne har resulteret i en række interne e-mails, hvor der fremsendes resultater fra foretagne RTC-kontroller i perioden efter januar 2015, herunder:

- E-mail af 21. februar 2015 fra kontrolskib 1 med prøve udført ombord på fartøj 2,⁵⁸⁴
- E-mail af 21. februar 2015 fra kontrolskib 1 med prøve udført ombord på fartøj 3,⁵⁸⁵
- E-mail af 27. september 2015 fra kontrolskib 1 med prøve udført ombord på fartøj 4,⁵⁸⁶
- E-mail af 29. oktober 2015 fra kontrolskib 2 med prøve udført ombord på fartøj 1,⁵⁸⁷
- E-mail af 11. marts 2016 fra kontrolskib 2 med prøve udført ombord på fartøj 5,⁵⁸⁸
- E-mail af 13. april 2016 fra kontrolskib 2 med prøve udført ombord på fartøj 6,⁵⁸⁹
- E-mail af 17. september 2016 fra kontrolskib 3 med prøve udført ombord på det fartøj 7,⁵⁹⁰

⁵⁸⁰ Bilag 229.

⁵⁸¹ Jf. Fiskerikontrol 2015, Erhverv og rekreativ, Kontrol og resultater (<https://fiskeristyrelsen.dk/media/9256/2015-aarsrapport.pdf>), s. 7.

⁵⁸² Bilag 229.

⁵⁸³ Jf. Fiskerikontrol 2015, Erhverv og rekreativ, Kontrol og resultater (<https://fiskeristyrelsen.dk/media/9256/2015-aarsrapport.pdf>), s. 13.

⁵⁸⁴ Bilag 241.

⁵⁸⁵ Bilag 242.

⁵⁸⁶ Bilag 243.

⁵⁸⁷ Bilag 244.

⁵⁸⁸ Bilag 245.

⁵⁸⁹ Bilag 246.

⁵⁹⁰ Bilag 247.

- E-mail af 18. september 2016 fra kontrolskib 3 med prøve udført ombord på fartøj 8.⁵⁹¹

Ovenstående er antageligvis en ikke-udtømmende liste over RTC-prøver foretaget i 2015 og 2016. De netop nævnte e-mails viser, at der, modsat oplysningerne i baggrundsnotitsen, har været foretaget RTC-kontroller siden januar 2015.

Det har dog kunnet konstateres, at LFST's rapport om fiskerikontrollen i 2017 ikke indeholder en angivelse af, at der er foretaget RTC-kontroller i dette år.⁵⁹² Modsat fremgår det af disse rapporter for foregående år både hvor mange RTC-kontroller der er foretaget, og hvor mange lukninger disse har medført.⁵⁹³

Der er blevet foretaget søgninger i relevante medarbejderes e-mailarkiver for at afdække, om der til trods herfor foreligger oplysninger om foretagne RTC-kontroller i 2017. Dette er ikke tilfældet. Tværtimod modtog medarbejder A den 6. juni 2017 en e-mail fra person B fra Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation, der spurgte, om RTC-kontroller er baseret på et eller to træk.⁵⁹⁴ Til dette svarede medarbejder A samme dag følgende:

"Hej [person B]

*Reglerne siger at et træk er nok. Fra dansk side har vi dog sagt, at det virker fornuftigt at tage et kontrol træk, netop af hensyn til at dette ikke kan lade sig hvis først lukningen er effektueret."*⁵⁹⁵

Og senere på dagen skrev medarbejder A yderligere:

*"Hvorfor er RTC igen på bordet? Så vidt jeg kan se er der ikke gennemført nogen RTC kontrol fra dansk side i et pænt stykke tid."*⁵⁹⁶ (vores understregning)

Det er på baggrund af ovenstående lagt til grund, at det først var fra og med 2017, at LFST ophørte med at foretage RTC-kontroller.

⁵⁹¹ Bilag 248.

⁵⁹² Jf. Fiskerikontrol 2017, Erhverv og rekreativ, Kontrol og resultater <https://fiskeristyrelsen.dk/media/10166/aarsrapport-fiskerikontrol-2017.pdf>.

⁵⁹³ Ifølge rapporten for 2015 blev der foretaget 11 kontroller og 2 områdelukninger (Fiskerikontrol 2015, Erhverv og rekreativ, Kontrol og resultater, <https://fiskeristyrelsen.dk/erhvervsfiskeri/kontrol/aarsrapport/>), s. 13., Ifølge rapporten for 2016 blev der foretaget 15 kontroller og ingen lukninger (Fiskerikontrol 2016, Erhverv og rekreativ, Kontrol og resultater, (<https://fiskeristyrelsen.dk/erhvervsfiskeri/kontrol/aarsrapport/>), s. 13.

⁵⁹⁴ Bilag 249.

⁵⁹⁵ Bilag 249.

⁵⁹⁶ Bilag 249.

Det har via søgningerne ikke været muligt at finde materiale, der indeholder oplysninger om beslutningen om, at man ophørte med at foretage RTC-kontroller, herunder oplysninger om baggrunden for denne beslutning.

13.3 Retsgrundlag

Realtidslukning er reguleret ved Rådets forordning (EF) 1224/2009⁵⁹⁷, der opretter en EF-kontrolordning for at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, samt Kommissionens forordning (EU) 742/2010 om gennemførelsesbestemmelser for realtidslukninger af fiskerier i Nordsøen og Skagerrak, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 783/2011.

Bestemmelserne om realtidslukning i forordning 1224/2009 fremgår af forordningens artikel 51-54. Heraf fremgår følgende:

*Afdeling 3
Realtidslukning af fiskerier*

*Artikel 51
Generelle bestemmelser*

1. Når den fangstmængde, der udløser lukning, er nået for en bestemt art eller gruppe af arter som fastlagt efter proceduren i artikel 119, lukkes det pågældende område midlertidigt for det pågældende fiskeri i overensstemmelse med denne afdeling.

2. Den fangstmængde, der udløser lukning, beregnes på grundlag af prøvetagningsmetoder vedtaget af Kommissionen efter proceduren i artikel 119 som en procentdel eller en mængde angivet i vægt af en bestemt art eller gruppe af arter sammenlignet med den samlede fangst af de pågældende fisk i et træk.

3. Detaljerede regler for anvendelse af denne afdeling kan vedtages efter proceduren i artikel 119.

*Artikel 52
Den fangstmængde, der udløser lukning i to træk*

1. Hvis mængden af fangster i to på hinanden følgende træk overstiger en fastsat mængde, skal fiskerfartøjet skifte fiskeriområde med mindst fem sømil eller to sømil for fiskerfartøjer med en længde overalt på mindre end 12 meter fra enhver position for det foregående træk, før det fortsætter med at fiske, og omgående underrette kystmedlemsstatens kompetente myndigheder.

2. Kommissionen kan efter proceduren i artikel 119 på eget initiativ eller efter anmodning fra den berørte medlemsstat ændrede afstande, der er nævnt i stk. 1.

⁵⁹⁷ Forordningen var på det for vurderingen relevante tidspunkt ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013, Rådets forordning (EU) nr. 1385/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014.

*Artikel 53**Realtidslukning foretaget af medlemsstater*

1. Når en embedsmand, kontrolobservatør eller forskningsplatform afslører, at en fangstmængde, der udløser lukning, er nået, skal embedsmanden, kontrolobservatøren i kystmedlemsstaten eller den person, som deltager i en fælles indsats i henhold til en fælles ressourceanvendelsesplan, straks underrette de kompetente myndigheder i den pågældende kystmedlemsstat.

2. På grundlag af de i henhold til stk. 1 modtagne oplysninger træffer kystmedlemsstaten beslutning om realtidslukning af det pågældende område. Den kan også anvende de oplysninger, der er modtaget i henhold til artikel 52 eller alle disponible oplysninger, med henblik på denne beslutning. Beslutningen om realtidslukning skal klart definere fiskepladsernes geografiske område, varigheden af lukningen og betingelserne for fiskeriet i området under lukningen.

[...]

I medfør af forordningens artikel 51, stk. 1, skal et område, hvor den fangstmængde, der udløser lukning, er nået for en bestemt art eller gruppe af arter, lukkes midlertidigt for det pågældende fiskeri. Denne pligt til lukning understøttes af såvel den franske som den engelske sprogversion af forordningen.⁵⁹⁸

Hvis den udløsende fangstmængde konstateres ved en prøvetagning, skal de kompetente myndigheder straks underrettes, hvorefter kystmedlemsstaten træffer beslutning om realtidslukning, jf. artikel 53, stk. 1 og 2.⁵⁹⁹

Hvis medlemsstaten ikke selv har indført realtidslukning, kan Kommissionen på baggrund af oplysninger om, at den udløsende fangstmængde er nået, lukke området midlertidigt, jf. artikel 54, stk. 1, i forordning 1224/2009/EF.

Realtidslukningen medfører, at fiskeri i det pågældende område er forbudt, jf. artikel 53, stk. 7, i forordning 1224/2009/EF, og lukningen gælder i 21 dage, jf. artikel 7, stk. 3, litra b i forordning 724/2010/EU.

⁵⁹⁸ Jf. således den engelske sprogudgave af forordningen, hvoraf det fremgår, at "When a trigger catch level of a particular species or group of species as defined in accordance with the procedure referred to in Article 119 has been reached, the area concerned shall be temporarily closed to the relevant fisheries in accordance with this Section", samt den franske sprogudgave af forordningen, hvorfor følgende fremgår "Lorsqu'un niveau de capture a été atteint pour une espèce ou un groupe d'espèces donné tel que défini conformément à la procédure visée à l'article 119, la zone concernée est temporairement fermée à la pêche concernée conformément à la présente section."

⁵⁹⁹ Tilsvarende fremgår af henholdsvis den engelske og franske sprogudgave af forordningens artikel 53, stk. 2, hvoraf det fremgår, at medlemsstaten "shall decide the real-time closure of the area concerned without delay", samt den franske sprogudgave af forordningen, hvorfor følgende fremgår "l'État membre côtier décide d'établir sans tarder une fermeture en temps réel de la zone concernée." (vores understregninger).

Forordningerne regulerer ikke, hvor ofte der skal foretages RTC-kontroller, og det er heller ikke nærmere beskrevet, hvordan og hvor ofte udpegelsen af risikoområder skal foretages.

Med hjemmel i forordning 1224/2009/EF, der fastsætter generelle bestemmelser og procedurer for medlemsstaternes indførsel af realtidslukninger har Kommissionen i forordning 742/2010/EU fastsat gennemførselsbestemmelser for realtidslukninger af fiskerier i Nord-søen og Skagerrak

Forordning 724/2010/EU, som ændret ved forordning 783/2011/EU finder alene anvendelse på de i forordningen anførte fisk (positivt afgrænset) og fiskeredskaber (negativt afgrænset), jf. artikel 2.

Overordnet set medfører reglerne om realtidslukning i forordning 724/2010/EU, at der skal foretages inspektioner af fiskebestanden i de udpegede risikoområder, og at de områder, hvor ”den udløsende fangstmængde” konstateres, skal realtidslukkes.

I henhold til artikel 6, stk. 1 og 2, i forordning nr. 724/2010/EU, foretages der inspektioner af de områder, hvor der anses at være risiko for at nå den udløsende fangstmængde. Den udløsende fangstmængde er defineret i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 724/2010/EU, og angår andelen af ungfisk i ét træk. Den udløsende mængde er nået, når prøven indeholder minimum 10 % ungfisk af de fire fiskearter, der er nævnt i artikel 2 i forordning 724/2010/EU.⁶⁰⁰ Der er således tale om klart definerede grænseværdier.

Metoden for prøvetagning er fastsat i artikel 6, stk. 3, litra a og bilag I, i forordning nr. 724/2010/EU, der bl.a. stiller krav til, hvordan prøven skal foretages, herunder krav til sammensætningen af fisk, forekomsten af fiskearter, procentberegningen samt et krav om, at prøven som minimum skal veje 200 kilo. Når en inspektion er gennemført, skal der udfyldes en prøverapport, og prøveresultater fra inspektionen skal offentliggøres straks, jf. artikel 6, stk. 3, litra b og stk. 5, i forordning nr. 724/2010/EU.

Artikel 7 fastsætter konsekvenserne af, at procentdelen af ungfisk når op på den udløsende fangstmængde. Heraf fremgår følgende:

”Artikel 7

Lukning af fiskerier

1. Viser en prøve, jf. artikel 6, stk. 3, litra), at procentdelen af ungfisk når op på den udløsende fangstmængde, forbyder den berørte medlemsstat fiskeri i det pågældende område med andre fiskeredskaber end:

a) flydetrawl, snurpenot, drivgarn og pilke til fiskeri efter sild, makrel og hestemakrel

⁶⁰⁰ Den udløsende fangstmængde er med forordning 783/2011/EU sat ned fra 15 % til 10 %.

-
- b) tejner
 - c) kammuslingeskrabere
 - d) hildingsgarn

i henhold til artikel 53 i forordning (EF) nr. 1224/2009.

2. *Det område, der skal lukkes i henhold til stk. 1, afgrænses på grundlag af følgende kriterier:*

- a) *området skal have 4, 5 eller 6 forbindelsespunkter*
- b) *midtpunktet for fiskeriet eller fiskerierne med prøver over den udløsende mængde skal svare til det lukkede områdes midtpunkt*
- c) *lukkes området på grundlag af én prøve, og ligger det uden for farvandene op til 12 sømil fra kystmedlemsstatens basislinje, skal det være på 50 kvadrat-sømil.*

3. *Den realtidslukning, der er omhandlet i stk. 1:*

- a) *træder i kraft 12 timer efter, at den berørte medlemsstat har truffet afgørelse, og*
- b) *gælder i 21 dage, hvorefter den automatisk ophører med at gælde ved midnat UTC.*

4. *Omfatter det område, der skal lukkes, områder, der hører under omkringliggende tredjelandes jurisdiktion eller højhedsområde, underretter den pågældende kystmedlemsstat straks disse tredjelande.” (vores understregninger)*

Forordning 724/2010/EU indeholder ikke bestemmelser, der direkte giver medlemsstaterne mulighed for at foretage supplerende prøver, forinden beslutning om lukning træffes og iværksættes.

Afkommissionsforordningens præambel fremgår, at forordningens bestemmelser om realtidslukning bygger på konklusionerne fra konsultationerne mellem Den Europæiske Union og Norge den 3. juli 2009. I referatet fra disse konsultationer fastsættes procedurerne og prøveudtagningsmetoden for indførslen af realtidslukninger i Norge og Skagerrak.⁶⁰¹ Heraf fremgår følgende:

”Decision to close

.....

⁶⁰¹ Bestemmelserne er oprindeligt inkorporeret i EU-retten ved forordning nr. 753/2009/EF, der ændrer forordning 43/2009/EF. De pågældende bestemmelser ophørte med at gælde fra den 1. januar 2010 og Kommissionen inkorporerede bestemmelserne fra referatet af 3. juli 2009 som gennemførselsbestemmelser til forordning 1224/2009/EF's artikel 51-53 i forordning 724/2010/EU.

6.1 Without delay the Coastal State shall close an area if a sample shows a percentage of juveniles that exceeds the trigger level.

6.2 If the percentage of juveniles is slightly above the trigger level the Coastal State may seek further information before the decision is taken. If the haul due to its total size, catch composition and/or size distribution cannot be regarded as representative the Coastal State may also seek further information including inspections of additional hauls.

6.3 If the area to be closed straddles jurisdictions the Coastal State shall without delay inform the neighbouring Coastal State of the findings and the decision to close. The neighbouring Coastal State shall close their part of the area without delay.”

Den tidligere forordning 753/2009/EF⁶⁰², bilag III, pkt. 5e.7 indeholdt i overensstemmelse med referatet fra konsultationerne mellem EU og Norge den 3. juli 2009 hjemmel til, at medlemsstaten, når procenten af ungfisk lå lidt over udløsningsniveauet, og trækket på grund af dets samlede størrelse, fangstsammensætning eller størrelsesfordeling ikke kan betragtes som repræsentativt, som en undtagelse fra punkt 5e.5 (pligten til at lukke området) inden 48 timer fra det tidspunkt, hvor den oprindelige prøve blev udtaget, kunne søge yderligere oplysninger, herunder inspektion af yderligere træk, inden den træffer afgørelse i overensstemmelse med punkt 5e.

Forordning 43/2009/EF som ændret ved forordning 753/2009/EF blev imidlertid ophævet den 1. januar 2010 med forordning nr. 724/2010/EU, og en tilsvarende bestemmelse, der giver mulighed for at søge yderligere oplysninger, ses ikke indført i de efterfølgende regler om RTC.

De regler, der fandt anvendelse i januar 2015, må således forstås sådan, at der ikke var direkte hjemmel til at foretage supplerende RTC-prøver, forinden der blev truffet beslutning om realtidslukning, hvis den første gyldige prøve viste, at den udløsende fangstmængde var nået.

13.4 Vurdering

13.4.1 Overholdelse af relevant lovgivning

13.4.1.1 Undladt lukning af fangstområde

Det følger af forordning 1224/2009/EF og forordning 724/2010/EU, at hvor en gyldig RTC-prøve viser, at den udløsende fangstmængde i et fangstområde er nået, skal det pågældende område realtidslukkes for fiskeri i 21 dage. At der er tale om en ubetinget pligt understøttes af forordningens øvrige sprogversioner og af bestemmelsernes tilblivelseshistorie.

⁶⁰² Denne forordning ændrede forordning 43/2009/EF.

Der overlades ikke et skøn for medlemsstaternes myndigheder i den forbindelse, og der er hverken i forordning 1224/2009/EF eller forordning 724/2010/EU hjemmel til at foretage en supplerende prøve, før beslutning om realtidslukning træffes.

Referatet af konklusionerne fra konsultationerne mellem EU og Norge den 3. juli 2009, der ligger til grund for forordning 724/2010/EU, giver i punkt 6.2 mulighed for, at medlemsstaterne i to situationer kan foretage yderligere undersøgelser, forinden de træffer beslutning om lukning. Det drejer sig om situationer, hvor 1) procenten ligger lidt over udløsningsniveauet, 2) og trækker på grund af dets samlede størrelse, fangstsammensætning eller størrelsesfordeling ikke kan betragtes som repræsentativt. Denne mulighed er imidlertid ikke udnyttet i forordning 724/2010/EU, der var gældende i 2015, og det er derfor vores vurdering, at der ikke i januar 2015 var mulighed for at indhente supplerende oplysninger, før der blev truffet beslutning om realtidslukning.

Under alle omstændigheder var den udløsende prøve foretaget den 22. januar 2015 en gyldig RTC-prøve, der viste en forekomst af 14,4 % ungfisk, hvilket dermed lå væsentligt over lukkegrænsen på 10%. Selv hvis forordning 724/2010/EU – imod dens ordlyd – fortolkes således, at den giver et vist rum for at indhente yderligere oplysninger i tvivlsituationer, er der intet i de modtagne oplysninger, der tyder på, at der var reel tvivl om, at udløsningsniveauet var overskredet i prøven af 22. januar 2015.

Selvom den RTC-prøve, der blev foretaget den 22. januar 2015, var en gyldig RTC-prøve, der klart viste, at udløsningsniveauet var nået, og selvom medarbejder A ved e-mail af 23. januar 2015 anførte, at medarbejderen havde forberedt lukning af det pågældende område⁶⁰³, endte styrelsen med at undlade at foretage lukning af området. Den undladte lukning var i klar strid med forordning 1224/2009 og forordning 724/2010.

Der er tale om en forsætlig overtrædelse af forordningen, hvilket understøttes af, at medarbejder A i e-mailen af 27. januar 2015 anførte, at man havde valgt at undlade at realtidslukke til trods for, at RTC-prøven talte for sig selv.⁶⁰⁴

De angivne og ganske forskelligartede begrundelser for, at der ikke blev foretaget realtidslukning, kan ikke føre til et andet resultat. Medarbejder A angav henholdsvis den 26. og 27. januar 2015 modsatrettede begrundelser for den undladte lukning.

Således anførte medarbejder A i e-mail af 26. januar 2015 til medarbejder G (LFST), at beslutningen var begrundet i, at den supplerende prøve var ”okay”.⁶⁰⁵ Derimod anførte medarbejder A i en anden e-mail af 26. januar 2015 til medarbejder D (LFST)⁶⁰⁶ samt i en e-mail af

⁶⁰³ Bilag 232.

⁶⁰⁴ Bilag 238.

⁶⁰⁵ Bilag 237.

⁶⁰⁶ Bilag 233.

27. januar 2015 til medarbejder H (LFST),⁶⁰⁷ at beslutningen var begrundet i politiske hensyn. I e-mailen af 27. januar uddybede medarbejder A endvidere denne begrundelse med, at erhvervet i forvejen var hårdt presset, samt at der var en mindre forekomst af ungfisk på lavere vand i det pågældende område.⁶⁰⁸ Ingen af disse årsager kan lovligt begrunde, at styrelsen undlod at reeltidslukke området.

For så vidt angår begrundelsen om, at en ny prøve var ”okay”, er dette såvel retligt som faktisk ukorrekt. Retligt tillader forordningen ikke, at der foretages en supplerende prøve for potentielt at afkræfte en tidligere foretaget gyldig prøve, der indebærer en pligt til at gennemføre reeltidslukning. Det bemærkes i den sammenhæng, at styrelsen tilsyneladende har haft en generel praksis, hvor man i strid med EU-reglerne om RTC anså det for tilladt at foretage supplerende RTC-prøver, førend der blev truffet beslutning om lukning. Således anførte medarbejder A i ovenfor omtalte e-mail af 6. juni 2017, at selvom RTC-reglerne angiver, at ét træk er nok til at reeltidslukke, har man fra dansk side valgt at foretage et kontroltræk.⁶⁰⁹ Tilsyneladende har der været tale om en generel retsstridig praksis.

Hertil kommer, at det faktisk var ukorrekt, at den supplerende prøve, der alt andet lige blev foretaget den 23. januar 2015, var ”okay”. Denne RTC-prøve var ugyldig som følge af en for lav vægt, vægtprocenten af ungfisk lå betydeligt over den udløsende fangstmængde, og prøven synes derfor snarere at bekræfte rigtigheden af den første og gyldige prøve.

For så vidt angår begrundelsen om, at den undladte lukning var motiveret i politiske hensyn, er dette et udtryk for usaglig forvaltning. Reglerne om reeltidslukning overlader ikke noget skøn, når den udløsende fangstmængde er nået, endsige at politiske overvejelser og overvejelser om erhvervets økonomiske situation indgår i denne beslutning. Vi har i øvrigt ikke kunne identificere nærmere, om der med politiske hensyn alene henvises til erhvervets trængte situation. På det foreliggende grundlag må både medarbejder A og medarbejder C anses for ansvarlige for denne usaglige forvaltning. Det kan overvejes, om medarbejder H tillige bærer et ansvar, fordi medarbejderen ikke sagde fra eller informerede andre i styrelsen om beslutningen.

For så vidt angår oplysningen om, at der var en mindre forekomst af ungfisk på lavere vand i det pågældende område, har denne oplysning ikke kunnet dokumenteres som faktisk korrekt. Uanset om oplysningen måtte kunne bekræftes, var der imidlertid ikke hjemmel til, at man herved kunne undlade at reeltidslukke området. Det afgørende er resultatet af den første gyldige RTC-prøve.

⁶⁰⁷ Bilag 238.

⁶⁰⁸ Bilag 238.

⁶⁰⁹ Bilag 249.

Hertil kommer, at medarbejder C skrev til medarbejder A, at medarbejder A's forklaring om den undladte lukning, herunder at den var motiveret i politiske hensyn, var en fin forklaring.⁶¹⁰ Medarbejder A fik altså opbakning til den ulovlige beslutning fra sin ledelse i form af medarbejder C, og dermed blev den ulovlige beslutning ikke blot et udtryk for en enkelt medarbejders handling på egen hånd. Endvidere blev medarbejder A's forklaring videresendt til medarbejder H's medarbejdere, uden at medarbejder C reagerede på indholdet.

13.4.1.2 Undladt efterfølgende RTC-kontrol

Uanset at forordning 1224/2009 og forordning 724/2010 ikke stiller håndfaste krav til, hvordan risikoområder skal udpeges i forhold til RTC-kontroller, eller til hvor ofte disse skal foretages, må det antages at være i strid med disse regler helt at indstille RTC-kontroller.

Som det fremgår ovenfor, blev der foretaget RTC-kontroller i 2015 og 2016. Grundet mangel på konkret information har det ikke været muligt endeligt at afgøre, om styrelsen i 2015 indstillede RTC-kontroller i et specifikt område efter den undladte realtidslukning primo 2015. Det har derfor heller ikke været muligt endeligt at afgøre, om baggrundsnotitsen af 26. november 2017 indeholder forkert faktum om, hvornår styrelsen indstillede foretagelsen af RTC-kontroller.

Dog lader det til, at styrelsen indstillede RTC-kontroller i 2017. Dette understøttes såvel af, at det ikke har været muligt at finde dokumentation på foretagne RTC-kontroller i 2017, og medarbejder A den 6. juni 2017 skrev i en e-mail, at der, så vidt medarbejderen kunne se, ikke var ført danske RTC-kontroller i et pænt stykke tid.⁶¹¹ Dette må anses at være i strid med EU-reglerne om RTC-kontrol. Det har ikke været muligt at foretage en yderligere vurdering af denne beslutning, idet søgninger ikke har resulteret i noget materiale, der kan belyse beslutningen. På det foreliggende grundlag må det antages, at i hvert fald medarbejder C har været involveret i beslutningen, men medarbejder C's rolle er uafklaret.

13.4.2 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

På baggrund af ovenstående må det lægges til grund, at styrelsen kendte til EU-reglerne om RTC-kontrol, herunder at den foretagne prøve skulle føre til lukning af fangstområdet, men af politiske årsager besluttede ikke at agere i overensstemmelse hermed. Dette er udtryk for en meget alvorlig bevidst tilsidesættelse af lovlighedspligten, der er foretaget af medarbejder A og godkendt af medarbejder C.

Ingen af de modtagne sagsakter indeholder materiale, der er relevant for spørgsmålet om den undladte lukning af fangstområdet eller beslutningen om at ophøre med at foretage RTC-kontroller.

⁶¹⁰ Bilag 238.

⁶¹¹ Bilag 249.

.....

De e-mails og RTC-prøver, der er fundet via søgningerne, burde være blevet journaliseret på en sag. Det er en fejl og i strid med journaliseringspligten, at styrelsen ikke foretog journalisering af dette materiale. En række medarbejdere har således overtrådt journaliseringspligten i den forbindelse, men fejlen må anses for at være en generel fejl, der gjorde sig gældende på et stort antal sagsområder i styrelsen.

Der er ikke via søgningerne fundet dokumenter med de eventuelle overvejelser, der er gjort i forbindelse med beslutningen om at ophøre med at foretage RTC-kontroller.

Det er en fejl og i strid med den ulovbestemte retsgrundsætning om at gøre notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt uden for afgørelsessager, at styrelsen ikke umiddelbart efter beslutningen blev truffet, gjorde notat om beslutningen. Vi kan ikke på det foreliggende grundlag afgøre, hvilken eller hvilke medarbejdere der bærer et ansvar i den forbindelse, men både medarbejder A og medarbejder C har været bekendt med forholdet.

14. DISPENSATION TIL TRAWLFISKERI I LIMFJORDEN

14.1 Rammesætning

14.1.1 Anledning til undersøgelsen

Den 16. august 2017 modtog daværende fiskeriminister (minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde) Karen Ellemann en borgerhenvendelse,⁶¹² hvor ministeren blev gjort opmærksom på, at fisker A på trods af trawlbekendtgørelsens⁶¹³ krav om maksimal bruttotonnage havde fået tilladelse til trawlfiskeri af sild i Limfjorden.

Tilladelsen blev den 7. februar 2017 meddelt til fisker A's fartøj 1 frem til den 31. december 2017.⁶¹⁴ LFST har efterfølgende fornyet tilladelsen, således at den gælder frem til den 31. december 2018.

Udenrigsministeriet har på den baggrund anmodet Kammeradvokaten om at undersøge LFST's sagsbehandling i relation til fisker A's dispensation til trawlfiskeri af sild i Limfjorden.

14.1.2 Grundlaget for undersøgelsen

LFST har i journaliseringsmæssig henseende ikke oprettet sager om fisker A's tilladelser til trawlfiskeri af sild i Limfjorden. Vi har udelukkende fået tilsendt enkelte e-mails om sagen efter anmodning. Antallet af dokumenter, som vi har fået tilsendt, er mindre, end hvad der efter vores opfattelse er sædvanligt i sager af denne karakter. Der er således alene tilsendt meget begrænset materiale, som dokumenterer de sagsbehandlingsskridt, som må være foretaget.

Vi har derfor søgt i de relevante medarbejderes e-mailarkiver. Vi har først søgt i brede og generelle vendinger og perioder i relation til fisker A's tilladelser til trawlfiskeri af sild. Herefter har vi søgt efter visse konkrete korrespondancer, som vi har haft grund til at afdække, om har fundet sted. Vi har ikke ved søgningerne fundet materiale, der reelt har kunnet bidrage til sagsfremstillingen eller til vores vurdering i øvrigt.

14.2 Faktumbeskrivelse

14.2.1 Borgerhenvendelse om fisker A's tilladelse til sildefiskeri i Limfjorden

I en borgerhenvendelse af 16. august 2017 fra fisker B til daværende fiskeriminister (minister for fiskeri og ligestilling og minister for nordisk samarbejde) Karen Ellemann blev ministeren gjort opmærksom på, at fisker A på trods af trawlbekendtgørelsens krav om maksimal bruttotonnage har fået tilladelse til sildefiskeri i Limfjorden.⁶¹⁵

⁶¹² Bilag 250

⁶¹³ Bekendtgørelse nr. 1588 af 11. december 2015 om trawl- og andet vodfiskeri.

⁶¹⁴ Bilag 251.

⁶¹⁵ Bilag 250.

Ved søgninger i de relevante medarbejders e-mailarkiver har vi kunnet konstatere, at fisker B allerede den 11. juni 2017 rettede henvendelse til LFST og gjorde opmærksom på, at andre (større) fiskefartøjer, i strid med trawlbekendtgørelsen, havde fået tilladelse til at fiske sild i Limfjorden, og at fisker B *"ikke havde en chance ved siden af"* disse fiskefartøjer.⁶¹⁶

Fisker B rettede den 29. juni 2017 igen henvendelse til LFST og gjorde denne gang opmærksom på, at fisker A's tilladelse til trawlfiskeri af sild i Limfjorden var meddelt i strid med trawlbekendtgørelsens regler. Fisker B anførte endvidere, at fisker B's fartøjer som følge af den meddelte tilladelse til fisker A var blevet værdiløse, idet det ikke kunne lade sig gøre at fange flere sild, *"end dem vi kan spise"*.⁶¹⁷

Søgningerne har endvidere vist, at medarbejder A har besvaret fisker B henvendelse telefonisk.⁶¹⁸ Der ses dog ikke at være oprettet et notat om samtalen eller samtalerne indhold. Det har derfor ikke kunnet konstateres, hvad samtalen/samtalerne nærmere indhold har været, eller hvilken dato samtalen/samtalerne har fundet sted.

Medarbejder A har i sit høringssvar anført, at medarbejder A har udarbejdet "noter i håndakter om sin samtale med [fisker B]", og at de pågældende håndakter fandtes i medarbejder A's reol på medarbejder A's kontor. Det oplyses endvidere, at det er tvivlsomt, om håndakterne stadig er tilgængelige.

Det har i forbindelse med forvaltningseftersynet ikke været muligt at fremfinde sådanne evt. noter.

Det har via søgninger kunnet konstateres, at Miljø- og Fødevareministeriets departement den 20. juli 2017 foretog en bestilling til LFST om, at LFST på ministerens vegne skulle udarbejde svar til henvendelsen fra fisker B. Det har via søgninger endvidere kunnet konstateres, at LFST samme dag anmodede om, at bestillingen blev tilbagekaldt med henvisning til, at medarbejder A havde talt med fisker B, og at spørgsmålet ville blive drøftet i Erhvervsfiskeriudvalget.⁶¹⁹

Som nævnt har det ikke været muligt at konstatere, hvad der blev drøftet mellem medarbejder A og fisker B. I sit høringssvar giver medarbejder A udtryk for, at fisker B meddelte, at det ikke var nødvendigt med et ministersvar, idet det var besluttet at tage fisker B's henvendelse om emnet om en ændring af trawlbekendtgørelsen op på et møde i Erhvervsfiskeriudvalget den 22. august 2017.

⁶¹⁶ Bilag 252.

⁶¹⁷ Bilag 253.

⁶¹⁸ Bilag 254 sammenholdt bilag 255.

⁶¹⁹ Bilag 255.

Vi har heller ikke kunnet konstatere, herunder efter at have foretaget søgninger i det modtagne sagsmateriale, om spørgsmålet om trawlfiskeri af sild i Limfjorden er blevet forelagt for Erhvervsfiskeriudvalget. I sit høringssvar giver medarbejder A udtryk for, at medarbejder A var forhindret i at bringe emnet op på mødet i Erhvervsfiskeriudvalget den 22. august 2017.

14.2.2 Fisker A's tilladelser til trawlfiskeri i Limfjorden

På vegne af Fisker A anmodede repræsentant A den 11. juli 2016 om tildeling af generationsskiftesild for 2017 til fartøjet 2. Det blev senere præciseret, at ansøgningen vedrørte fartøj 1.

Den 7. februar 2017 fik fisker A tilladelse til fiskeri af sild med IOK i Limfjorden med fartøj 1 frem til den 31. december 2017.⁶²⁰ Tilladelsen er sendt fra styrelsens Fiskerikontrolkontor af medarbejder B.

LFST har efterfølgende fornyet tilladelsen, således at den gælder frem til den 31. december 2018. Det har ikke været muligt at fremfinde tilladelsen ved søgninger i de relevante medarbejders e-mailarkiver, hvorfor det ikke vides, hvilken dato LFST traf den pågældende afgørelse. Oplysningen er fremskaffet ved, at der blandt de dokumenter, som LFST har stillet til rådighed for undersøgelsen, er en liste for 2018 over fartøjer med IOK af sild Limfjorden. På listen figurerer bl.a. fisker A's fartøj 2 (tidligere fartøj 1).⁶²¹

Ved opslag i Skibsregistret kan det konstateres, at det pågældende fartøj (2/1) i perioden den 31. oktober 2005 til den 2. november 2017 havde en bruttotonnage på 20,8. Siden den 2. november 2017 har fartøjets bruttotonnage været 46,3. Ved søgninger er det konstateret, at LFST har godkendt udvidelsen af fartøjet ved afgørelse af 26. juni 2017.⁶²²

Vi har ikke modtaget materiale, som har kunnet afdække de sagsbehandlingsskridt mv., som LFST har foretaget i perioderne op til, at fisker A's tilladelse henholdsvis blev meddelt og fornyet. Vi har derfor foretaget søgninger i de relevante medarbejders e-mailarkiver. Søgningerne har imidlertid ikke konstateret, hvorvidt der rent faktisk er foretaget nogle sagsbehandlingsskridt, herunder overvejelser om forholdet til trawlbekendtgørelsen mv.

Styrelsen har efter anmodning oplyst, at styrelsens kontor for EU & Fiskeriregulering var ansvarlig for udarbejdelsen af bekendtgørelsen, og at Fiskerikontrolkontoret var ansvarlig for at administrere tilladelser omfattet af bekendtgørelsen.

14.2.3 LFST's overvejelser om trawlbekendtgørelsens regler om maksimal bruttotonnage for trawlfiskeri i Limfjorden

LFST har udarbejdet en notits om sildefiskeri og brislingefiskeri i Limfjorden af 28. juli 2017, som bl.a. indeholder overvejelser om hensigtsmæssigheden af trawlbekendtgørelsens regler

⁶²⁰ Bilag 251.

⁶²¹ Bilag 256.

⁶²² Bilag 257.

om maksimal tonnage for fartøjer fiskende med trawl i Limfjorden.⁶²³ Initialerne "MA" er anført på notitsen, hvilket vi antager betyder, at notitsen er udarbejdet af medarbejder A. Af notitsen fremgår således bl.a. følgende:

"Reglen [§ 21, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., i trawlbekendtgørelsen] er gammel og problematisk, idet måling af fiskefartøjers tonnage siden reglens indførelse er ændret. Således vil en måling af et fartøjs tonnage i dag give en større tonnage, end det tidligere var tilfældet. Som eksempel herpå er tonnagen på et af de fartøjer, der p.t. har tilladelse til sildefiskeri i Limfjorden, 15,4 BT. Fartøjet blev moderniseret i 2010, og derefter målt om til de 15,4 BT. Fartøjet havde før det blev målt om en tonnage på 10,3 BT. De ydre fysiske mål før og efter fartøjet blev målt om er identiske, og hverken fartøjets længde, bredde eller dybgang er ændret."

Videre fremgår det, at

"Trawlbekendtgørelsens regler om maksimal tonnage for fartøjer fiskende med trawl i Limfjorden er utidssvarende og forhindre principielt trawlfiskeri af sild og brisling med fartøjer velegnet hertil.

Der er aktuelt 8 fartøjer, der har tilladelse til sildefiskeri og 9 fartøjer, der har tilladelse til brislingefiskeri. Nogle af fartøjerne med tilladelse har fået dispensation fra "Trawlbekendtgørelsens" regler om trawlfiskeri i Limfjorden, da de ellers ikke ville kunne udøve fiskeriet

Indstilling

Det indstilles, at problemstillingen skitseres på førstkommende møde i Erhvervsfiskeriudvalget, og at det evt. overvejes at meddele fiskerierhvervet, at der i den kommende periode, hvor reglerne for udøvelse af henholdsvis silde- og brislingefiskeri i Limfjorden vurderes, ikke vil kunne opnås tilladelse til fiskeri med fartøjer, der ikke allerede har tilladelse.

[...]

Løsning

Det bør indledningsvis i Erhvervsfiskeriudvalget nærmere drøftes, hvilke kriterier der konkret skal gælde for at have/få tilladelse til at fiske sild og brisling i Limfjorden. Om nødvendigt bør DTU Aqua involveres med henblik på rådgivning om, hvilke fiskeriindsats der kan anbefales. Endvidere bør reglen om fiskefartøjers tonnage vurderes i forbindelse med revision af "Trawlbekendtgørelsen"

⁶²³ Bilag 258.

Det førstkommande møde i Erhvervsfiskeriudvalget blev afholdt den 22. august 2017. Der foreligger et referat fra dette møde.⁶²⁴ Referatet indeholder ingen oplysninger om, at det skulle have været et punkt på dagsordenen eller i øvrigt drøftet, hvilke kriterier der bør gælde for trawlfiskeri af sild i Limfjorden. Det har i øvrigt ikke kunnet konstateres, om problemstillingen er blevet forelagt for Erhvervsfiskeriudvalget, herunder ved at søge i relevante e-mailarkiver mv.

I sit høringssvar har medarbejder A som nævnt givet udtryk for, at medarbejder A var forhindret i at bringe emnet op på mødet i Erhvervsfiskeriudvalget den 22. august 2017.

Endvidere har medarbejder A i sit høringssvar anført, at der "[i] mange år var [...] enighed blandt myndigheder og fiskeriforeninger om, at reglerne burde ændres, men da en ændring af de pågældende regler ville afføde langvarige drøftelser om en lang række andre bestemmelser i bekendtgørelsen, var det ikke muligt at gennemføre ændringerne".

Imidlertid var spørgsmålet om uhensigtsmæssigheden af krav til brislingefiskeri blevet drøftet i Erhvervsfiskeriudvalget på to møder, hhv. den 24. maj 2016⁶²⁵ og 28. marts 2017⁶²⁶. Som sagen foreligger oplyst, fik drøftelserne om kravene til brislingefiskeri i Limfjorden formentlig betydning for styrelsens efterfølgende dispensationer til sildefiskeri.

Således fremgår det af EU & Fiskeriregulerings notits til ministeren for fiskeri og ligestilling af 18. september 2017⁶²⁷, vedrørende en henvendelse fra fisker B om brislingefiskeri, at LFST efter drøftelser i Erhvervsfiskeriudvalget besluttede at tillade dispensationer for kravene i reglerne for fiskeri i Limfjorden, fordi reglerne for fiskeri i Limfjorden ikke længere var tidsvarende:

"På baggrund af ansøgning fra klager[fisker B] til miljø- og fødevareministeren i 2016 om dispensation for krav om historisk tilknytning til brisling fiskeri i Limfjorden, svarede NaturErhvervstyrelsen i brev af 9. maj 2016, at spørgsmålet ville blive taget op i Erhvervsfiskeriudvalget. Efter drøftelse i Erhvervsfiskeriudvalget besluttede NaturErhvervstyrelsen at tillade dispensationer for kravene i reglerne for fiskeri i Limfjorden. Der blev givet én dispensation til klagers fartøj til fiskeri efter brisling, og to dispensationer til fiskeri efter sild, herunder til [fisker A's] fartøj. For så vidt angår klagers anke vedrørende dispensation til fiskeri efter sild, herunder til [fisker A], er det således korrekt, at der er givet dispensation for fartøjets størrelse, og ikke for historisk tilknytning som i klagers tilfælde. Beslutningen blev truffet, idet reglerne for Limfjorden ikke længere er tidssvarende. Beslutningen blev fulgt op med et ønske om at tage reglerne

⁶²⁴ Bilag 268.

⁶²⁵ Bilag 259.

⁶²⁶ Bilag 260.

⁶²⁷ Bilag 261.

for Limfjorden op til sanering, hvilket er sket i forbindelse med regelforenklingsarbejdet. Regelforenklingsarbejdet ser ligeledes på de dispensationer, som er givet i tidens løb, herunder om der er fejlagtigt er udstedet tilladelser i strid med bekendtgørelsen, og ser på den fremtidige dispensationsmulighed.

Det har været Landbrugs- og Fiskeristyrelsens hensigt at drøfte revision af bekendtgørelsen med i Erhvervsfiskeriudvalget på dennes møde i august måned. På baggrund af udsiftninger i deltagerkredsen i udvalget, blev punktet udsat til et senere møde. Fiskerikontrol har udarbejdet vedlagte notat om problemstillingen med utidssvarende regler for bl.a. Limfjorden.” (vores understregninger)

Notitsen blev sendt til ministersekretariatet ved e-mail af 22. september 2017.⁶²⁸

I en e-mailkorrespondance mellem Udenrigsministeriet og styrelsen vedrørende ”Mistanke om dispensationer uden hjemmel i trawlbekendtgørelsen” forklarede medarbejder C ved e-mail af 12. oktober 2017 uddybende, at LFST traf beslutningen om at tildele dispensationer til trawlfiskeri efter sild i Limfjorden, fordi styrelsen, efter drøftelser i Erhvervsfiskeriudvalget om brislingefiskeri i Limfjorden, havde givet fisker B dispensation til fiskeri efter brisling i Limfjorden, fordi reglerne herom var forældede⁶²⁹:

”Med henvisning til dispensationen til et (flere) fartøjer til fiskeri i Limfjorden har jeg fundet noget dokumentation som jeg har vedhæftet. Sagen er en smule kompleks, da der i virkeligheden er tale om 2 forskellige dispensationer.

Første dispensation gives til [fisker B] for tilladelse til fiskeri efter brisling i Limfjorden uden historik. Dette krav var ikke bundet op på regler, men blot en praksis baseret på et ønske om reduktion af flåden i Limfjorden. Herefter gives der dispensation til fartøjer for deres størrelse målt i GT eller BRT til sildefiskeri.

Sammenhængen mellem de 2 sager er, at man ved første sag om brislinge fiskeri erkender at reglerne er forældende, og drøfter dette i erhvervsfiskeriudvalget. På baggrund af dette gives der dispensation til fiskeri efter sild.

Der har i erhvervsfiskeriudvalget været enighed om at man skal se på en tilpasning af de gamle regler, så de er tidssvarende. Dette arbejde er ikke færdigt, men jeg har vedhæftet et udkast til et notits fra [medarbejder A] som skulle have været forelagt erhvervsfiskeriudvalget i efteråret 2017. Denne forelæggelse er udskudt ind til videre.

Styrelsessvar til [fisker B]

- *Notat om praksis for krav om historik*
- *Referat af møde i Erhvervsfiskeriudvalget af 24. maj 2016*

⁶²⁸ Bilag 262.

⁶²⁹ Bilag 263.

- *Referat af møde i Erhvervsfiskeriudvalget af 28. marts 2017*
- *Udkast til notits om regler.*

Sig til hvis der er mere jeg kan gøre.” (vores understregninger)

Medarbejder A deltog i møderne i Erhvervsfiskeriudvalget den 24. maj 2016 og 28. marts 2017, som medarbejder C henviste til.

I en senere e-mail forklarede medarbejder C også, at der ikke blev afsendt formelle afgørelser om dispensation i de nævnte sager, men at de givne tilladelser til fiskeri skulle betragtes som dispensationer.⁶³⁰

Som det fremgår af referatet til mødet i Erhvervsfiskeriudvalget afholdt den 28. marts 2017, var det ikke DFPO's opfattelse, at der ved drøftelsen om dispensation til fisker B på mødet den 16. maj 2016, blev taget stilling til – og slet ikke aftalt – at der skulle ske en generel lempelse af kravene til fiskeri efter brisling i Limfjorden.⁶³¹ DFPO var således noget overrasket over, at LFST havde givet tre yderligere dispensationer til brislingefiskeri.

14.3 Retsgrundlag

Den 7. februar 2017, hvor tilladelsen til fisker A til trawlfiskeri af sild i Limfjorden blev udstedt, var bekendtgørelse nr. 1588 af 11. december 2015 om trawl- og andet vodfiskeri ("trawlbekendtgørelsen") gældende. Bekendtgørelsen fandt anvendelse på fiskeri på dansk fiskeriterritorium med ethvert trawl- eller vodredskab, fæstnet til båd eller fartøj, der bevæges ved hvilken som helst kraft, jf. trawlbekendtgørelsens § 1, stk. 1.

Det følger af trawlbekendtgørelsens § 21, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., at der til fiskeri med trawl og andet vod i Limfjorden ikke må benyttes spil, som drives af motor eller anden mekanisk kraft ved fiskeri med fartøjer, der er målt over 12 GT⁶³² eller 8 BRT⁶³³, vest for Ålborg, og ved fiskeri med fartøjer, der er målt over 10 BRT, øst for Ålborg.

Trawlbekendtgørelsen indeholder ikke udtrykkelig hjemmel til at meddele dispensation for kravet om maksimal tonnage i bekendtgørelsens § 21, stk. 1, nr. 2, 1. pkt.

Trawlbekendtgørelsen er udstedt i medfør af bl.a. fiskerilovens § 32, som i stk. 1 fastslår, at

”[m]inisteren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler om anvendelse, udformning, maskestørrelse, placering og antal af tilladte fiskeredskaber, mærkning

⁶³⁰ Bilag 263.

⁶³¹ Bilag 260.

⁶³² Bruttotonnage (også kaldet BT).

⁶³³ Bruttoregistertonnage.

og afmærkning af fiskeredskaber og pæle, herunder regler om opstilling af og afstand imellem disse samt om registrering af pladser for faststående fiskeredskaber.”

I forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at bestemmelsen giver ”hjemmel til fastsættelse af regler om både redskabsudformning, anvendelse, antal, placering, afstand og afmærkning”.⁶³⁴ Der er ikke i forarbejderne anført nogle begrænsninger i forhold til udøvelsen af bemyndigelsen i relation til trawlfiskeri.

Trawlbekendtgørelsen blev ændret ved bekendtgørelse nr. 232 af 8. marts 2017. I denne forbindelse blev hverken bekendtgørelsens anvendelsesområde eller reglen om maksimal bruttotonnage for trawlfiskeri i Limfjorden ændret, ligesom der ikke blev indsat en udtrykkelig hjemmel til at meddele dispensation.

Trawlbekendtgørelsen fra 2015 er udstedt af NaturErhvervstyrelsen, mens 2017-bekendtgørelsen er udstedt af LFST. Bemyndigelserne hertil foreligger i henholdsvis bekendtgørelse nr. 512 af 23. april 2015 om NaturErhvervstyrelsens opgaver og beføjelser, § 5, stk. 1, nr. 28, og bekendtgørelse nr. 800 af 20. juni 2017 om Landbrugs- og Fiskeristyrelsens opgaver og beføjelser, § 5, stk. 1, nr. 26.

Fiskerilovens § 4 bestemmer, at miljø- og fødevarerministeren til rådgivning om gennemførelse af lovens bestemmelser nedsætter forskellige udvalg, bl.a. Udvalget for Erhvervsfiskeri. Efter lovens § 6 rådgiver Udvalget for Erhvervsfiskeri miljø- og fødevarerministeren om planlægning og udarbejdelse af regler om udøvelse af og regulering af det erhvervsmæssige fiskeri samt om fangstkapaciteten, redskabsanvendelsen mv. og om udarbejdelse af regler vedrørende førstegangsomsætningen af fisk.

14.4 Vurdering

14.4.1 Overholdelse af relevant lovgivning

Fisker A har fået tilladelse til trawlfiskeri af sild i Limfjorden i 2017 og 2018 med fartøjet 1/2, som frem til den 2. november 2017 havde en bruttotonnage på 20,8. Siden den 2. november 2017 har fartøjets bruttotonnage været 46,3.

Tilladelserne fraviger dermed reglen i trawlbekendtgørelsens § 21, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., hvorefter der til trawlfiskeri af sild i Limfjorden ikke må benyttes fartøjer med en bruttotonnage på mere end 12.

Selvom trawlbekendtgørelsen ikke indeholder udtrykkelig hjemmel til at meddele dispensation fra den nævnte regel i § 21, kunne styrelsen ud fra almindelige forvaltningsretlige prin-

⁶³⁴ Jf. lovforslag nr. L106 af 26. november 1998, de specielle bemærkninger til § 32.

.....
cipper meddele dispensation til kravet om maksimal bruttotonnage. Det skyldes, dels at styrelsen har udstedt bekendtgørelsen, dels at bemyndigelsen i fiskeriloven ikke indeholder begrænsninger i forhold til at tillade trawlfiskeri med fartøjer, der overstiger 12 bruttotonnage.

En helt grundlæggende betingelse for at foretage dispensation er imidlertid, at der foreligger en saglig grund.

Ved vurderingen af, om der foreligger saglig grund til at dispensere, må der lægges vægt på,

- at der ikke ses at foreligge skriftlig dokumentation for overvejelser, der indikerer, at fisker A eller fisker A's fartøj befandt sig i en særlig situation i relation til de reale hensyn, som er kommet til udtryk i trawlbekendtgørelsens regel om maksimal bruttotonnage,
- at styrelsen i et internt notat har anført, at der er givet tilsvarende tilladelser til andre fiskere/fartøjer, og endelig
- at styrelsen i det nævnte interne notat har bemærket, at reglen om maksimal bruttotonnage er uhensigtsmæssig og utidssvarende og principielt forhindrer trawlfiskeri af sild med fartøjer egnede hertil.

På det foreliggende grundlag er der således mest, som tyder på, at styrelsen reelt har indført en anden ordning end den, som fremgår af trawlbekendtgørelsens § 21, stk. 1, nr. 2, 1. pkt. Mest tyder dermed på, at det ikke var særlige forhold, der medførte, at fisker A blev meddelt tilladelse til trawlfiskeri i Limfjorden, men at styrelsen ganske enkelt ikke har været enig i hensigtsmæssigheden af den regel, der er fastlagt i § 21, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., og på den baggrund i strid med bekendtgørelsen har valgt at følge en anden – ikke offentliggjort – praksis.

Idet styrelsens praksis hverken er offentliggjort eller dokumenteret, kan det ikke med den fornødne sikkerhed konkluderes, hvorvidt den pågældende praksis strider mod fiskeriloven. Men det kan konstateres, at denne praksis er blevet til på en måde, som er i strid med almindelige forvaltningsretlige principper og formentlig også med fiskeriloven, jf. uddybende herom afsnit 14.4.2 nedenfor.

14.4.2 Overholdelse af forvaltningsretlige regler

Hvis styrelsen ønskede at indføre en anden regel end den, som fremgår af trawlbekendtgørelsens § 21, var den rette fremgangsmåde at ændre den pågældende regel. At der på den ene side tilsyneladende er blevet administreret uden hensyn til reglen om maksimal bruttotonnage, samtidig med at reglen ikke er søgt ændret enten ved at ophæve/ændre kravet eller ved at indsætte udtrykkelig hjemmel til at meddele dispensation, er en alvorlig fejl.

Det er også en klar fejl, at bekendtgørelsen rent faktisk er ændret i både 2015 og 2017, uden at der på dette punkt er foretaget relevante ændringer. Det har ikke været muligt at afdække,

.....

hvorfor de nødvendige ændringer af bekendtgørelsen ikke er foretaget, selvom der har været anledninger hertil.

I sit høringssvar har medarbejder A anført, at der ”[i] mange år var [...] enighed blandt myndigheder og fiskeriforeninger om, at reglerne burde ændres, men da en ændring af de pågældende regler ville afføde langvarige drøftelser om en lang række andre bestemmelser i bekendtgørelsen, var det ikke muligt at gennemføre ændringerne”.

Denne omstændighed kan selvsagt ikke ændre ved, at det er en klar fejl, at styrelsen ikke søgte at ændre trawlbekendtgørelsen enten ved at ophæve/ændre kravet om maksimal bruttotonnage eller ved at indsætte udtrykkelig hjemmel til at meddele dispensation. Det må tværtimod anses for at være en skærpene omstændighed, at kravet om maksimal bruttotonnage bevidst ikke blev ændret, fordi det ville skabe politiske drøftelser vedrørende trawlbekendtgørelsens øvrige regler.

Konsekvensen af de nævnte fejl er, at det ikke uden videre er muligt at finde information om de gældende krav til trawlfiskeri i Limfjorden. Nogle fiskere kan som følge heraf have indrettet deres virksomhed i tillid til, at der gælder et krav om maksimal bruttotonnage, f.eks. ved at indrette deres fartøjer, således at de overholder dette krav. Sagens oplysninger tyder på, at dette muligvis har været tilfældet for fisker B.

En anden mulig konsekvens er, at nogle fiskere ikke har søgt om tilladelse til trawlfiskeri i Limfjorden, da deres fartøjer ikke overholder det officielle, men altså ikke gældende krav i trawlbekendtgørelsen.

Indtil en evt. ændring af bekendtgørelsen måtte være foretaget, burde styrelsen således som minimum have offentliggjort sin praksis om tilladelse til trawlfiskeri i Limfjorden. Det er en alvorlig fejl og i strid med god forvaltningsskik, at dette ikke blev gjort.

Det bemærkes, at vi ikke er bekendt med, i hvilken grad den pågældende praksis har været kendt i erhvervet, og at et sådant kendskab i givet fald i nogen grad kan afbøde virkningerne af, at praksis ikke har været offentliggjort. Dette spørgsmål kan dog ikke ændre ved, at det er en klar fejl og i strid med god forvaltningsskik, at styrelsens praksis ikke har været offentliggjort.

Uanset om styrelsen havde ændret trawlbekendtgørelsen eller fastholdt en praksis, der var i klar modstrid med bekendtgørelsen, følger det af fiskerilovens § 6, at spørgsmålet skal forelægges for Erhvervsfiskeriudvalget.

Ved en gennemgang af udvalgets mødereferater for perioden ses problemstillingen ikke at have været på dagsordenen eller på anden vis drøftet. Det har derfor ikke været muligt at

.....

konstatere, hvorvidt styrelsen har overholdt reglen i fiskerilovens § 6. Det ser imidlertid ikke ud til at være tilfældet.

Styrelsen har endvidere på en række centrale punkter udvist en manglende grad af dokumentation i sin sagsbehandling. Der ses således f.eks. ikke i journaliseringsmæssig henseende at være oprettet en sag om fisker A's tilladelse til trawlfiskeri i Limfjorden, hvilket har gjort det vanskeligt at afdække, om styrelsen har foretaget sagsbehandlingsskridt, ligesom fornyelsen af tilladelsen i 2018 ikke har kunnet findes.

Det forhold, at styrelsen ikke i journaliseringsmæssig henseende har oprettet en sag om fisker A's tilladelse til trawlfiskeri i Limfjorden, har en række u hensigtsmæssige konsekvenser til følge, f.eks. at det er vanskeligt at fremfinde tilladelsen og fornyelsen af tilladelsen og de foretagne sagsbehandlingsskridt samt at have et tilstrækkeligt overblik over sin praksis. Det er i strid med journaliseringspligten, at styrelsen ikke journaliseringsmæssigt oprettede en sådan sag.

Styrelsens praksis ses endvidere ikke at være klart og tilstrækkeligt dokumenteret. Man kunne f.eks. forvente, at der forelå et internt praksisnotat eller lignende, når styrelsens praksis afviger fra bekendtgørelsen, og når den pågældende praksis ikke er offentliggjort på styrelsens hjemmeside. Det ses imidlertid heller ikke at være tilfældet. Styrelsen ses således ikke at have foretaget undersøgelser af, hvorvidt den indførte praksis lovligt kan indføres inden for fiskerilovens rammer. Det er en fejl og i strid med officialmaksimen.

Det er endvidere uklart, om medarbejder A udarbejdede et notat om samtalen/samtalerne med fisker B. Medarbejder A i sit høringssvar anførte, at medarbejder A har udarbejdet "noter i håndakter om sin samtale med fisker B". Det har i forbindelse med forvaltningseftersynet imidlertid ikke været muligt at fremfinde sådanne evt. noter. Hvis medarbejder A har gjort et sådant notat om samtalen/samtalernes indhold, er det i strid med offentlighedslovens § 15, at det ikke er journaliseret.

Hvis medarbejder A ikke har udarbejdet et sådant notat, er det i strid med offentlighedslovens § 13 om notatpligt, idet det har haft karakter af et væsentligt sagsekspeditionsskridt i bestemmelsens forstand. Der kan i den forbindelse henvises til, at styrelsen – som følge af samtalen/samtalerne mellem medarbejder A og fisker B – aflyste en bestilling fra Miljø- og Fødevareministeriet om at udarbejde et svar på ministerens vegne over klagen fra fisker B.

.....

15. ANSÆTTELSESRETTLIG VURDERING

Vores vurderinger har alene baseret sig på, om der på baggrund af de foreliggende oplysninger er begået tjenesteforseelser. Vurderingerne angår således alene disciplinære forhold, og tager ikke sigte på diskretionære forhold.

På det foreliggende grundlag er det vores opfattelse, at der er grundlag for at indlede tjenstlige forhør mod to tjenestemænd.

Kammeradvokaten

Advokatfirmaet Poul Schmith

København
Vester Farimagsgade 23
1606 København V

Aarhus
Åboulevarden 49
8000 Aarhus C

www.kammeradvokaten.dk