



## UDENRIGSMINISTERIET

### Notat vedr. juridiske overvejelser i forbindelse med implementering af fremtidig model for muslinge- og østersfiskeriet

---

*Det vurderes i det følgende, om det vil være juridisk muligt at gennemføre en nedsættelse af det maksimale antal licenser til muslinge- og østersfiskeri, der får virkning fra offentliggørelsen af den politiske aftale, således at de fiskere, der har købt licenser efter offentliggørelsen og frem til ændringen af bekendtgørelsen, vil kunne underlægges en kortere frist for afhandelse end øvrige fiskere.*

#### Baggrund og konklusion

Den 19. juni 2018 blev der indgået en politisk aftale som led i indsatsen mod kvotekonzentration i dansk fiskeri. Det følger bl.a. af aftalen, at ”personer eller selskaber, der ejer mere end 3 licenser for blåmuslinger og/eller ejer mere end 3 licenser for østers, skal afhænde disse inden udgangen af 2026.” og at ”Fremadrettet vil det således ikke være tilladt at eje mere end 3 licenser for blåmuslinger og/eller 3 licenser for østers.”

Ændringen agtes implementeret ved en ændring af den relevante bekendtgørelse,<sup>1</sup> der i dag fastsætter et loft på 4 licenser for hhv. blåmuslinger og/eller østers. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af fiskeriloven.<sup>2</sup>

#### Hovedkonklusionerne i det følgende er:

- Det er ikke muligt at *håndhæve* den politiske aftale, før en ændringsbekendtgørelse træder i kraft.
- Der synes ikke at være hjemmel i fiskeriloven til *i bekendtgørelsesform at udstede bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft.*
- Der kan – uden at der er tale om tilbagevirkende kraft – gennemføres *regulering, der begrænser antallet af licenser.*
- Der vil dog i givet fald kunne være tale om *ekspropriation*, der skal gennemføres ved lov og giver ret til erstatning.
- Risikoen for, at indgrebet anses som ekspropriation, vil kunne svækkes, hvis der indføres en *udfasningsperiode.*
- Det kan ikke udelukkes, at *fristen vil kunne være kortere end 8 år for de fiskere, der har købt licenser efter offentliggørelsen af den politiske aftale*, uden at der bliver tale om ekspropriation. Men det vil formentlig kræve ny lovgivning og det vil bero på en konkret vurdering, hvor meget kortere end 8 år afhændelsesperioden kan blive, der bl.a. tager hensyn til størrelsen af et eventuelt økonomisk tab, samt de berørtes berettigede forventninger til at kunne opretholde licensen til udgangen af 2026.

---

<sup>1</sup> Bekendtgørelse nr. 463 af 9. maj 2014 om tilladelse til fiskeri efter muslinger og østers herunder om overdragelige fartøjstilladelsesandele.

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 764 af 19. juni 2017 om fiskeri og fiskeopdræt med senere ændringer.

### **Tilbagevirkende kraft**

Indledningsvist bemærkes, at det ikke vil være muligt at *håndhæve* den politiske aftale, før ændringsbekendtgørelsen træder i kraft. Baggrunden herfor er grundlovens forbud mod såkaldt *formel tilbagevirkende kraft*, jf. grundlovens § 22.

Grundloven udelukker imidlertid ikke, at en bekendtgørelse kan have et tidligere virkningstidspunkt end håndhævelsestidspunkt (såkaldt *materiel tilbagevirkende kraft*). Det giver dog – ud fra almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger – anledning til væsentlige principielle betænkeligheder at gennemføre *bebyrdende regler* med tilbagevirkende kraft. En sådan fremgangsmåde bør derfor kun benyttes, når afgørende hensyn gør det påkrævet, og således at det tidsrum, hvori der tillægges tilbagevirkende kraft, bliver så kort som muligt.

I praksis har adgangen til at fastsætte et virkningstidspunkt, der ligger tidligere end kundgørelsen, navnlig været benyttet i forbindelse med love om afgiftsforhøjelser mv. for at hindre spekulation ("hamstring"), der kunne modvirke formålet med loven i tidsrummet fra lovforslagets fremsættelse og indtil kundgørelsen af den vedtagne lov.

For bekendtgørelser gælder det tillige, at der skal være fornødne klare holdepunkter for, at en lovbemyndigelse kan anvendes til at udstede bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft. Der gælder en formodning for, at det ikke er tilfældet. Der synes ikke at være tilstrækkeligt klare holdepunkter i bemyndigelsesbestemmelserne i fiskeriloven til at udstede bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft.

### **Uægte tilbagevirkende kraft – og overvejelser om ekspropriation**

I de tilfælde, hvor et ændret retsgrundlag – uden at det kan siges at have egentlig tilbagevirkende kraft – griber ind i eksisterende retsforhold, taler man undertiden om *uægte tilbagevirkende kraft*. Det kan f.eks. være ændring af rettigheder knyttet til licenser. Denne form for regulering giver imidlertid ofte anledning til overvejelser af ekspropriationsretlig karakter. Det følger af grundlovens § 73, at ekspropriative indgreb kun kan gennemføres ved lov, og at de udløser erstatningspligt over for den, som indgrebet er rettet mod.

Afgørelsen af, om der er tale om ekspropriation eller erstatningsfri regulering, beror på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, indgår i almindelighed navnlig indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få rettighedshavere), indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel råden, og om der er tale om en tilintetgørelse af rettigheden eller en overførelse til andre fysiske eller juridiske personer.

En model, hvor man pålægger de fiskere, der har købt en fjerde licens efter den politiske aftales offentliggørelse, at afhænde licensen straks efter ikrafttræden af bekendtgørelsen, vil formentlig blive anset som ekspropriation. Der kan bl.a. henvises til, at ejerne formentlig ikke vil kunne sælge licensen til normal markedspris, og at der er tale om en betydelig del af fiskerens licenser. Hertil kommer, at det i forbindelse med offentliggørelsen af den politiske aftale ikke blev klart tilkendegivet, hvilke konsekvenser der ville være knyttet til at købe yderligere licenser efter offentliggørelsen.

### **Fastsættelse af udfasningsperiode**

Hvis der gennemføres en udfasningsperiode, vil intensiteten – og dermed risikoen for at indgrebet anses som ekspropriation – svækkes. Det skyldes bl.a., at de berørte fiskere ved en sådan model, vil have bedre mulighed for at indrette sig på indskrænkningen, og at det her vil være muligt at sælge licenserne til højere markedspris. Det gælder også, selvom indgrebet muligvis påvirker prisen i nedadgående retning.

I den politiske aftale er det lagt til grund, at personer eller selskaber med mere end 3 licenser (for hhv. blåmuslinger og/eller østers) skal afhænde disse inden udgangen af 2026. Det svarer omtrent til den 8-års-regel, der i dag er indeholdt i bekendtgørelsens § 10, stk. 4.

Det har en vis relevans i forhold til de fiskere, der har indrettet sig (herunder foretaget investeringer) i tillid til den gældende regulering, hvorefter der er et opsigelsesvarsel på 8 år. Omvendt vil denne forventning – særligt for de personer, der har købt, efter offentliggørelsen af den politiske aftale – kunne være anderledes.

Det kan således ikke udelukkes, at der vil kunne meddeles en kortere frist end forudsat i den politiske aftale for bortsalg for de fiskere, der har købt licenser efter offentliggørelsen af den politiske aftale. Men det vil formentlig kræve ny lovgivning og det vil bero på en konkret vurdering, hvor meget kortere end 8 år afhændelsesperioden kan blive, der bl.a. tager hensyn til størrelsen af et eventuelt økonomisk tab, samt de berørtes berettigede forventninger til at kunne opretholde licensen til udgangen af 2026.