



UDENRIGSMINISTERIET

Høringsnotat vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af fiskeriloven (Indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri)

Enhed:
Fiskeripolitisk kontor
Dato:
15-11-2018
Sagsnummer:
2018 - 16672
Bilag:
9

Udkast til forslag til lov om ændring af fiskeriloven har været i offentlig høring fra den 13. september 2018 til den 12. oktober 2018.

I forbindelse med den offentlige høring, er der modtaget høringssvar fra følgende eksterne parter:

- Advokatpartnerselskabet Kirk Larsen & Ascanius, advokat Morten Rosendahl
- Advokatsamfundet/Advokatrådet
- Danmarks Fiskeriforening Producentorganisation
- Danmarks Pelagiske Producentorganisation
- Danske Havne
- Datatilsynet
- Fiskeriets Arbejdsmiljøråd
- FSR – danske revisorer

Nedenfor følger resumé af høringssvarene samt Udenrigsministeriets kommentarer hertil anført i *kursiv*.

Danske Havne og Fiskeriets Arbejdsmiljøråd har meddelt, at de ingen bemærkninger har til lovforslaget.

Advokatpartnerselskabet Kirk Larsen & Ascanius, advokat Morten Rosendahl bemærker, at forslaget om at indføre en pligt for erhvervsfiskere, erhvervsfiskerselskaber samt ejere af disse, til som udgangspunkt at oplyse om alle økonomiske mellemværender, også selv om disse ikke har tilknytning til erhvervsmæssigt fiskeri, er alt for vidtgående, og at forslaget dermed savner proportionalitet. Ligeledes findes definitionen af økonomiske mellemværende at være alt for vid og omfattende, som vil føre til et system, som kun meget vanskeligt og i begrænset omfang vil komme til at opfylde det påtænkte formål, samt at man med objektiverede automatiske tilskrivning af B-kvoter går alt for langt i forhold til, hvad der retssikkerhedsmæssigt er forsvarligt. Synspunkterne understøttes af betragtninger om konsekvensen i en lang række konkrete situationer. Advokat Morten Rosendahl finder, at rammerne og retningen for ministerens beføjelser og muligheder efter loven er alt for bredt defineret, og at der omtales og sikres ikke med lovgivningen mod, at indberetningspligten og registreringen af økonomiske mellemværender bliver alt for omfattende. Således efterlyses også, at en bagatelgrænse for størrelsen af mellemværender, der vil skulle blive undtaget oplysningsforpligtelsen, oplyses, før lovændringen gennemføres.

Udenrigsministeriet bemærker, at der ved udmøntningen af reguleringsmodellen ved bekendtgørelse skal fastsættes nærmere grænser for, hvilke økonomiske mellemværender, der skal medregnes i opgørelsen af det samlede ejerskab af kvoteandele samt i oplysningsforpligtelsen, herunder ved en bagatelgrænse og eksplicit undtagelse af visse typer af mellemværender. Afgrænsningen skal ske i en balance mellem mulighederne for at reflektere intentionen i den politiske aftale om at sikre overholdelse af kvotekonzentrationsreglerne, undgå omgåelse heraf og sikre gennemsigtighed i ejer- og magtstrukturen i erhvervet på den ene side og på den anden side ønsket om så enkel og ikke bebyrdende reguleringsmodel som mulig, der samtidig opfylder princippet om proportionalitet mellem mål og midler. Som sædvanligt vil der ske en offentlig høring, forud for bekendtgørelsens udstedelse.

Advokat Morten Rosendahl retter også en kritik mod den foreslåede ordning, som findes retssikkerhedsmæssigt betænkelig, da en debtors dispositioner, som foretages efter at et økonomiske mellemværende er opstået, kan påvirke kreditors B-kvoter og dermed eventuelt føre til en overskridelse af kvoteloftet, som udslag af en udefrakommende begivenhed.

Udenrigsministeriet bemærker, at for at intentionerne i den politiske aftale kan honoreres ved implementeringen af aftalen, vurderes det nødvendigt at indrette reguleringsmodellen således, at en bestemmende indflydelse i form af økonomiske mellemværender ikke efterfølgende kan udvides ved, at debitor, efter det økonomiske mellemværendes opståen, kan erhverve betydelige kvoteandele i fiskerierhvervet, som kreditor i kraft af sin position får indflydelse på, uden at dette tæller med i opgørelsen af kreditors koncentrationsregnskab. Der vurderes også, at kreditor og debitor i et vist omfang i aftaler om lån eller sikkerhedsstillelse vil kunne tage højde for disse situationer, idet B-kvotereglerne i flere tilfælde vil være en kendelig og relevant forudsætning for mellemværendet.

Advokat Morten Rosendahl bemærker om ind- og udleje af årsmængder/kvoter som mellemværender, der skal indgå i opgørelsen, at denne pligt ikke kan opfattes som blot en formalitet, og at det er uklart, hvordan disse ind- og udlån, der udgør økonomiske mellemværender, skal indgå i beregningen af B-kvoter, hvis man politisk måtte ønske det i 2021.

Udenrigsministeriet skal til dette bemærke, at kvotelejer i første omgang ikke vil blive en del af kvotekonzentrationsreglerne, men at der er et politisk ønske om, at markedet for kvoteleje monitoreres med henblik på evalueringen af ordningen i 2021. Hvordan en eventuel inddragelse teknisk vil blive sat sammen, vil afhænge af resultatet af evalueringen.

Advokatrådet bemærker til forslaget § 112, stk. 1, nr. 4, hvorefter kontrolmyndigheden vil kunne afkræve oplysninger om økonomiske mellemværender vedrørende ejere eller medejere af kvoteandele udleveret fra disses rådgivere, herunder advokater, at bestemmelsen anses som værende i strid med hensynet til det moderne retssamfunds behov for, at borgere kan kommunikere med deres advokat i tillid til, at dette kan foregå i fortrolighed. En fravigelse af det grundfæstede princip om advokaters tavshedspligt bør derfor alene finde sted, hvor meget væsentlige modstående hensyn tilsiger dette, der nævnes i den forbindelse terrorfinansiering. Advokatrådet påpeger endvidere, at idet der er tale om økonomiske mellemværender hos erhvervsdrivende, er disse data allerede underlagt en i øvrigt omfattende lovgivning om bogføringspligt og om aflæggelse af regnskaber, skatte- og momslovgivning mv., hvorfor det synes

unødvendigt og ikke proportionalt at bryde advokaternes tavshedspligt. Advokatrådet opfordrer herefter til, at bestemmelsen ændres således, at advokater på grund af tavshedspligten ikke bliver omfattet af forslaget § 112, stk. 1, nr. 4.

Udenrigsministeriet anerkender Advokatrådets argumenter og ændrer forslaget § 112, stk. 1, nr. 4, i overensstemmelse med det anbefalede, således at advokater undtages oplysningspligten.

Advokatrådet bemærker videre om forslaget til § 117, stk. 5, som udvider adgangen til uden retskendelse at efterse dokumentation vedrørende økonomiske mellemværender og adgang til ethvert sted, hvor disse opbevares, at man i forslaget bemærkninger savner en nærmere begrundelse for nødvendigheden af, at der skal være adgang til privat beboelse. Advokatrådet finder således, at det på grundlag af lovforslaget ikke er dokumenteret, at en så vidtrækkende kontrolbestemmelse er nødvendig.

Udenrigsministeriet anerkender, at der i tilfælde af behovet for i kontroløjemed at få adgang til privat beboelse, savnes den nødvendige begrundelse der kan opveje hensynet til privatlivets fred, hvorfor lovforslagets præciseres, således at der i kontroløjemed ikke vil være adgang til privatbolig uden forudgående retskendelse. Det bemærkes tillige, at hvis der i kontroløjemed vil være behov for at få adgang til privatbolig, så kan kontrollen planlægges på en måde, så der er tilstrækkelig tid til at indhente den fornødne retskendelse uden at øjemedet dermed forspildes.

Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation (DFPO) bemærker indledningsvist, at den foreslåede reguleringsmodel vil reducere den ”interne” finansiering i fiskerierhvervet, og at de forøgede krav til indberetninger vil medføre forøgede omkostninger for erhvervet. DFPO foreslår derfor, at reduktionen i låneaktiviteten bliver imødegået ved, at Udenrigsministeriet genovervejer mulighederne for at introducere en institutionaliseret fastforrentet finansiering for fiskerierhvervet.

Udenrigsministeriet skal bemærke, at en eventuel reduktion i den ”interne” finansiering vurderes at være en uundgåelig følge af det foreliggende lovforslag. Udenrigsministeriet har tidligere sammen med Erhvervsministeriet overvejet mulighederne for institutionaliseret fastforrentet finansiering for fiskerierhvervet, men ikke fundet en sådan nødvendig eller mulig. Der synes ikke at være grundlag for en fornyet overvejelse af sagen.

DFPO bemærker videre, at det er afgørende, at reguleringsmodellen gennemføres, så den bliver gennemsigtig og uden unødigt bureaukrati. Man anbefaler at anvende IFROs beregningsmodel så tæt som muligt og at en IT-baseret beregningsmodel er på plads ved reglernes indførelse, så fiskerne kan se, ”hvor de står”. Foreningen påpeger også, at det er vigtigt, at der sættes rammer for de ”økonomiske mellemværender”, der indgår. Reguleringsmodellem skal derfor begrænses til alene at omfatte lån, kaution og sikkerhedsstillelser, der relaterer sig til fiskeri. Leje/udleje af årsmængder ses ikke at være relevant for en opgørelse af ejerskab.

Endelig påpeges det, at den udbredte praksis med, at fartøjsejere kautionerer dels for hinanden dels for fartøjer, kan resultere i uheldige situationer, hvor samme kaution reelt kommer til at tælle dobbelt.

Udenrigsministeriet skal til dette bemærke, at der ved udmøntningen af reguleringsmodellen vil blive taget stilling til en nærmere afgrænsning af, hvilket økonomiske mellemværender, der skal medregnes. Dog synes det ikke hensigtsmæssigt at undtage lån mv., som ikke relaterer sig fiskerivirksomhed, idet en sådan undtagelse vil kunne anvende stil at omgå reglerne. Ved afgrænsningen vil det blive tilstræbt, at der tages højde for de forskellige typer økonomiske mellemværender og situationer, således at der som udgangspunkt ikke kan tilskrives B-kvoteandele af en ejers egne kvoter (A-kvoteandele), ligesom der vil skulle tages højde for solidariske hæftelser og andre situationer, hvor der kan være et misforhold mellem B-kvoter og de ejerandele, som disse vedrører.

DFPO bemærker desuden, at overskridelser af de nye kvotekonzentrationsregler, der forekommer som et udslag af udefrakommende begivenheder, ikke bør medføre sanktioner (indefrysning af årsmængder, inddragelse af kvoteandele og bøde).

Udenrigsministeriet skal til dette bemærke, at det følger af den politiske aftale, at også i situationer, hvor overskridelsen af kvotekonzentrationsreglerne skyldes udefrakommende begivenheder skal der sanktioneres med indefrysning af årsmængder, påbud om afvikling af kvoteandele, bøde mv. Dog skal forholdet behandles mere lempeligt end ved forhold, hvor overskridelsen skyldes ejerens egne handlinger.

DFPO bemærker videre om forslaget til § 117, stk. 5, som udvider adgangen til uden retskendelse at efterse dokumentation vedrørende økonomiske mellemværender og adgang til ethvert sted, hvor disse opbevares, at man stærkt fraråder det meget vidtgående forslag om udvidelse af den nuværende hjemmel til kontrol til også at omfatte adgang til private boliger. Foreningen anbefaler, at kontrolmyndighederne, hvis man ønsker adgang til private boliger, henvises til at indhente retskendelse efter retsplejeloovens regler, hvorefter politiet kan gennemføre ransagning efter kontrollens anvisninger. Med den løsning finder man, at hensigten med loven fortsat kan opretholdes og fiskernes retssikkerhed vil være væsentligt bedre tilgodeset.

Udenrigsministeriet bemærker hertil, at for at kunne sikre en effektiv kontrol bør kontrolmyndigheden have mulighed for efterse dokumentation vedrørende økonomiske mellemværender og få adgang til forretningslokaler, hvor disse opbevares. Som bemærket til Advokatrådets argumentation i forhold til bestemmelsen anerkender Udenrigsministeriet argumentationen og ændrer forslagets § 117, stk. 5, i overensstemmelse hermed, således at adgang uden retskendelse til privat beboelse udgår.

DFPO tager forslaget til § 104, stk. 1, om ændring af sammensætningen af repræsentationen i bestyrelsen for Fiskeafgiftsfonden til efterretning, idet det dog bemærkes, at værdien af landringerne fra foreningens medlemmer udgør ca. 2/3-del af den værdi, der danner grundlag for indbetalinger til fonden. Foreningen foreslår videre, at der i fiskeriloven bør indsættes en bestemmelse, hvorefter der årligt afsættes 7,5 mio. kr. af fondens midler til finansiering af fiskeriets lærlingeordning. Desuden foreslår foreningen, at der også indsættes en bestemmelse om, at der årligt kan anvendes op til 5% af fondens midler til dækning af omkostningerne ved drift og administration af fonden. Hidtil har foreningen afholdt disse udgifter, men med de planlagte ændringer i fondens sammensætning og differentiering af afgiftssatserne forventes en væsentlig forøgelse af administrationsomkostningerne.

Udenrigsministeriet skal hertil bemærke, at der i juni 2018 er indgået en politisk aftale mellem alle Folketingets partier om anvendelsen af Fiskeafgiftsfondens midler, hvorefter der afsættes 7,5 mio. kr. årligt til fiskeriets lærlingeordning. I aftalen har parterne derimod ikke forholdt sig til spørgsmålet om at afsætte midler til DFPOs administration af fonden. Spørgsmål om mulighederne for finansiering af administrationen undersøges, men indgår ikke i nærværende lovforslag.

Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO) bemærker indledningsvist, at man kan tilslutte sig og støtter lovændringens overordnede formål. Dog finder foreningen, at lovændringen, som foreslået, er i strid med dansk og international lov, og at lovændringen vil være administrativt umulig at overholde.

DPPO bemærker videre, at lovforslagets gennemførelse vil bevirke, at mulighederne for generationskifte samt udviklingen i sektoren og i fiskerisamfund væsentligt svækkes, fordi lånemulighederne for fiskerne forringes og mulighederne for samarbejde og medfinansiering minimeres grundet tilskrivning af B-kvoter. Det gælder for samarbejdet fiskere imellem, på tværs af segmenter og i forhold til engagementer uden for fiskeriet, der kan medvirke til at udvikle det kystnære Danmark, men som uforvarende medfører en risiko for den enkelte fiskers kvotegrundlag samt tunge administrative byrder for erhvervet. Foreningen finder som følge heraf, at der parallelt med lovforslaget bør præsenteres koncepter, der sikrer alternative finansieringsmuligheder for fiskere.

Udenrigsministeriet skal hertil det ovenfor anførte bemærke, at forslaget i sig selv er en bemyndigelse til at blandt andet at afkræve oplysninger om økonomiske mellemværender og på baggrund af disse beregne B-kvoter, for så vidt angår økonomiske mellemværender mellem aktører i erhvervet. Det er forudsat, at udnyttelsen af bemyndigelsen skal ske under iagttagelse af national såvel som international lovgivning, herunder retsprincipper om proportionalitet m.v. Derfor gives der hjemmel til, at der ved udmøntningen af ordningen kan fastsættes bagatelgrænser og undtagelser således, at der kun vil blive afkrævet oplysninger i det omfang disse vedrører økonomiske mellemværender, der potentielt kan give fiskere indflydelse på dispositioner i øvrige dele af erhvervet.

DPPO har i forbindelse med høringen indhentet et responsum fra professor, dr. Jur. Erik Werlauff (EW), Aalborg Universitet. Foreningen gengiver og henholder sig til responsummets konklusioner i sit hørings svar. Responsummet indeholder for det første en skarp kritik af anvendelsen af begrebet ”bestemmende indflydelse” som dækkende over forhold, der afviger fra begrebets sædvanlige juridiske betydning i selskabsretlige og regnskabsretlige sammenhænge. Anvendelsen vurderes at medfører, at fiskeriloven, hvis lovforslaget vedtages som foreslået, ikke blot er uhensigtsmæssigt, men tillige retsstridig (”ulovligt”) i forhold til de normer, som lovgivningsmagten skal iagttage.

Udenrigsministeriet skal bemærke, at begrebet ”bestemmende indflydelse” ved sædvanlig juridisk anvendelse kendes fra navnlig selskabsretlige, regnskabsretlige og selskabsskatteretlige, om end begrebet defineres særskilt og ikke ens i særlovgivningen. Definitionen af begrebet i fiskeriloven er også en særskilt definition, hvilket fremgår af selve lovtæksten såvel som af bemærkningerne til lovforslaget. Begrebet adskiller sig især fra den øvrige anvendelse af begrebet ved, at anvendelsen ikke forudsætter forvaltningsmæssige eller økonomiske beføjelser som følge af en bestående ejendomsret, men derimod

forudsættes blot en potentiel indflydelse, som knytter sig til en fordringsret eller sikkerhedsstillelse. Definitionen af begrebet ”bestemmende indflydelse” i fiskeriloven vurderes at være i overensstemmelse med intentionen og ordlyden i den politiske aftale. I tillæg kan bemærkes, at anvendelsen af det enslydende begreb i øvrig lovgivning ikke vurderes af få betydning for anvendelsen i fiskerilovens forstand.

I responssummet vurderes, at anvendelsen af begrebet som foreslået, vil medføre, at fiskerilovens regler kommer i strid med juridiske normer, som lovgivningsmagten har pligt til at respektere. Lovforslaget vurderes især at være i strid med proportionalitetsprincippet, idet der i den forbindelse bemærkes, at indførelsen af bagatelgrænser m.v. efter forfatterens opfattelse ikke vil være nok til at opfylde kravet om proportionalitet. Desuden bemærkes betænkeligheder ved, om lovforslaget honorerer øvrige retslige principper, herunder retssikkerhedsprincippet i EU-retten, beskyttelsen af ejendomsretten i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), Grundlovens beskyttelse af erhvervsfriheden i § 74, samt forbuddet mod objektivi strafansvar i EMRK. Som et alternativ til den foreslåede reguleringsmodel peges der på den af Kammeradvokaten i september 2017 foreslåede ”udbyttemodel”, der med visse ændringer findes at kunne opfylde samme formål som foreslåede reguleringsmodel.

Udenrigsministeriet skal hertil bemærke, at selve lovforslaget er en bemyndigelseslov og at der ved udmøntningen af ordningen forudsættes, at ordningen er inden for rammerne af ovennævnte principper. Udenrigsministeriet vurderer dog ikke, at ovenstående principper og regler vil være til hinder for, at de nye kvotekonzentrationsregler vil kunne udmøntes som forudsat i lovforslaget og i den politiske aftale.

DPPO bemærker ligeledes, at den omtalt beregningsmodel fra IFRO ikke tager højde for en række betydelige forskelle arter imellem, som anvendes i nogle af de anvendte værdier, der indgår i beregningerne, hvilket kan føre til beregning af for store (eller små) B-kvoter. Foreningen mener derfor, at det skal sikres, at anvendte værdier stemmer med værdier indberettet i forbindelse med overdragelse af kvoter. Foreningen opfordrer også til, at der kun medtages et minimum af økonomiske mellemværender i den foreslåede reguleringsmodel, og at en bagatelgrænse sættes højt. Endelig erindrings man om opsigelsesvarslet på 16 år, og henstiller til, at dette respekteres ved indfasningen af loven.

Udenrigsministeriet vil nærmere overveje betragtningerne om IFROs beregningsmodel samt omfanget af økonomiske mellemværender i forbindelse med implementeringen af reguleringsmodellen ved bekendtgørelse. Ved implementeringen vil der ligeledes blive fastlagt overgangsregler for situationer, hvor den nye reguleringsmodel fører til, at kvotekonzentrationslofterne overskrides og ejerskab derfor skal nedbringes. Disse regler vil blive udformet under hensyn til, at påbuddet om afvikling ikke får karakter af ekspropriation.

Endelig bemærker DPPO, at man er enig i Advokatrådets bemærkninger vedrørende forslagens § 117, stk. 5, om adgang uden retskendelse.

Der henvises til bemærkningerne hertil ovenfor under Advokatrådet.

Afslutningsvis tager DPPO forslaget til ændring af § 104, stk. 1, om ændring af sammensætningen af repræsentationen i bestyrelsen for Fiskeafgiftsfonden til efterretning, idet det dog bemærkes, at værdien af landringerne fra foreningens medlemmer udgør ca. 1/3-del af den værdi, der danner grundlag for indbetalinger til fonden. Foreningen foreslår videre tilføjelse af yderligere to bestemmelser om fiskeafgiftsfonden på linje med de ovenfor nævnte forslag fra DFPO.

Der henvises til bemærkningerne hertil overfor under DFPO.

Datatilsynet henleder opmærksomheden på databeskyttelseslovens § 28, hvorefter der skal indhentes en udtalelse fra Datatilsynet ved udarbejdelse af lovforslag, bekendtgørelser, cirkulærer eller lignende generelle retsfor skrifter, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af personoplysninger. Datatilsynet forudsættes derfor hørt ved udarbejdelse af en bekendtgørelse på baggrund af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse.

Udenrigsministeriet skal hertil bemærke, at Datatilsynet vil blive hørt i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelse til gennemførelse af reguleringsmodellen.

FSR, danske revisorer påpeger, at ifølge revisorlovens § 30, er revisorer underlagt straffelovens bestemmelser om tavshedspligt, og at beføjelsen til at pålægge revisorer oplysningspligt, bør indeholde en specifik undtagelse fra revisoreres tavshedspligt i henhold til revisorloven. Der henvises i den forbindelse til Finanstilsynets særlige beføjelser til at pålægge revisorer at indgive oplysninger.

Udenrigsministeriet skal til det ovenfor anførte bemærke, at bemærkningen tages til efterretning, hvorved der i bemærkningerne til lovforslaget tydeliggøres, at pligten til på anmodning af kontrolmyndigheden at indgive oplysninger indebærer en fravigelse af udgangspunktet om revisoreres tavshedspligt, jf. revisorlovens § 30.