



Udenrigsministeriet
EU og Fiskeriregulering
Asiatisk Plads 2
København K

til fpk@um.dk, cc mikkst@um.dk
sagsnr. 2018-16672

Høringssvar fra Danmarks Pelagiske Producentorganisation til forslag til lov om ændring af fiskeriloven

Generelle bemærkninger:

Fiskeriloven er den juridiske grundpille for udøvelse af erhvervsfiskeri i Danmark. Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO) finder det helt essentielt at fiskeriloven sikrer og understøtter de afgrænsede rettigheder og fiskerimuligheder, som er forudsætningen for at drive bæredygtigt og ansvarligt fiskeri.

Det er formålet med de foreslåede ændringer i Fiskeriloven at sikre en højere grad af transparens i forhold til ejerskab af kvoter og fiskerimuligheder, og på den måde kontrollere at kvotekonzentrationsregler respekteres. DPPO kan tilslutte sig og støtte lovændringernes overordnede formål. DPPO finder dog, at lovændringen, som er forslået, er i strid med dansk og international lov og at lovændringen vil være administrativ umulig at overholde. Samtidig vil mulighederne for generationsskifte samt udvikling i sektoren og i fiskerisamfund væsentligt svækkes, fordi lånemulighederne for fiskere forringes og mulighederne for samarbejde og medfinansiering i erhvervet minimeres grundet tilskrivning af b-kvotest. 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 og tunge administrative byrder.

Det er DPPO's vurdering, at man med lovforslaget i dets nuværende udformning umuliggør videreførelsen af de traditionelle finansieringsmuligheder i fiskerisektoren og dermed med det princip, at der er de etablerede fiskere, der løfter næste generation af fiskere ind i fiskeriet.

Ovenstående grundet, som det fremgår af lovbemærkningerne, teoretiske muligheder for at påvirke låntagers økonomiske eller driftsmæssige dispositioner, uagtet at indflydelsen er rent hypotetisk og reelt ikke kan gøres gældende.

Såfremt der ikke udvikles og sikres alternative finansieringsformer for fiskere, må lovændringen forventes at få betydelige negative konsekvenser for udviklingen af dansk fiskeri og danske kystsamfund. Det er således DPPO's holdning, at forslaget i sin nuværende form eller i justeret form ikke bør fremsættes uden at der fra Regeringens side parallelt præsenteres koncepter, der sikrer alternative finansieringsmuligheder for fiskere.

Responsum:

DPPO har i forbindelse med høringen af forslag til lov om ændring af fiskeriloven, indhentet juridisk udtalelse fra professor, dr. Jur, Erik Werlauff, Aalborg Universitet, med det formål at sikre en lovmæssig bedømmelse af lovforslaget. Professor Erik Werlauff har svaret i form af "Responsum af 10. oktober 2018 om ændring af fiskeriloven", som er vedlagt dette høringssvar. (bilag 1.)



I sin udtalelse konkluderer professor Erik Werlauff følgende: (DPPOs understregninger).

”I lovudkastet foreslås der regler, hvorefter ethvert økonomisk mellemværende, som erhvervsfisker A har med erhvervsfisker B (bortset fra rene bagateller, der vil blive fastlagt ved bekendtgørelse), vil medføre, at A anses for at have ”bestemmende indflydelse” over B, og at A derfor ved opgørelsen af sine kvoter automatisk også skal medtælle B’s kvoter.

En sådan regel går langt videre, end hvad målet med reglerne nødvendiggør, og reglen overholder dermed ikke proportionalitetsprincippet. Danmark har ifølge EU-Domstolens faste praksis pligt til at iagttage proportionalitetsprincippet, når Danmark for sit vedkommende udmønter EU’s overordnede kvoteregler, og tilsvarende følger også af andre overordnede regelsæt, som lovgivningsmagten skal iagttage. Den foreslåede ændring af fiskeriloven er dermed retsstridig (”ulovlig”).

Det foreliggende lovudkast bør derfor ikke fremsættes som lovforslag i den foreliggende skikkelse.

Der kan imidlertid ganske udmærket foretages lovændringer, der både beskytter mod kvotekoncentration og på samme tid iagttager proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, sådan som Danmark har pligt til. Der kan hentes inspiration i Kammeradvokatens forannævnte notat af 29. september 2017 om håndhævelse af kvotekoncentrationslofter. I dette notat omtales blandt andet en udbyttemodel, hvor man dropper anvendelsen af begrebet ”bestemmende indflydelse” og i stedet sætter fokus på økonomisk udbytte fra kvoter, der ejes af andre (notatets s. 8 ff.). Hvis denne model blev forenklet i sin udformning, herunder med fjernelse af de foreslåede regler om indlejede kvoter, og ligeledes udvidet med de ovenfor nævnte retssikkerhedsgarantier, ville den være et fornuftigt udgangspunkt for udformningen af de påtænkte nye regler.”

Det er med udgangspunkt i ovenstående juridiske konklusioner DPPOs holdning, at lovforslaget er retsstridigt og bør genfremsættes i en revideret form, med henblik på at beskytte imod utilsigtet kvotekoncentration, men med midler der iagttager proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet.

DPPO stiller sig til rådighed for Udenrigsministeriet i det omfang, man fra Regeringens side ønsker en inddragende proces i forbindelse med udviklingen af de konkrete mekanismer og værktøjer, der kan medvirke til at sikre at ovenstående principper respekteres, og at gennemsigtighed sikres samtidig med at den administrative byrde for både fiskere og forvaltning minimeres.

Specifikke bemærkninger:

1. I § 3 indsættes som nr. 8):

»8) Bestemmende indflydelse: Mulighed for gennem økonomiske mellemværender direkte eller indirekte at påvirke økonomiske eller driftsmæssige dispositioner foretaget af en person eller et selskab.«

Indledningsvist henvises der til bemærkningerne i bilag 1 ”Responsum af 10. oktober 2018 om ændring af fiskeriloven” af professor, dr. Jur, Erik Werlauff, Aalborg Universitet.

DPPO anbefaler på baggrund af bilag 1, at begrebet ”bestemmende indflydelse” i denne lovsammenhæng og følgerne af definition tages op til fornyet overvejelse, og at en anden model til håndhævelse af kvotekoncentrationslofter udvikles. Inspiration kan findes i den ”udbyttemodel” som Kammeradvokaten i notat af 29. september 2017 skitserer. Det er dog i den forbindelse væsentligt at udelade forhold der vedrører ind- og udleje af fisk samt nationale- og internationale kvotebytter.



Fleksibiliteten i lejemarkedet sikrer, at de danske kvoter udnyttes mest muligt, og er vigtig for fartøjer, der er baseret på nogen grad af indleje. Da kvoterne svinger, fx som i 2016 hvor der pludselig ikke var en betydelig tobiskvote, er det nødvendigt at kunne indleje kvoter for at sikre omsætning i virksomheden. Omvendt er der også behov for at udleje i år, hvor den samlede kvotemængde er høj, det med henblik på at sikre bedst udnyttelse af kapaciteten i dansk fiskeri og maksimal udnyttelse af fiskeressourcerne. Derudover er der arter som hestemakrel, der er et særdeles specialiseret fiskeri, hvor fiskene kan være svære at finde, og det foregår langt fra danske kyster og med relativ lille national kvote. For at fiskere skal kunne engagere sig i dette fiskeri, og for at kvoten kan udnyttes, kræver det i de fleste år, at en betydelig del af kvoten kan enten udlejes eller indlejes, og dermed mulighed for indleje over det nuværende loft. Fiskerier som det for vestlig hestemakrel, sperling, blåhvilling og havgalt vil med udgangspunkt i de nuværende kvoteniveauer derfor blive ødelagt af udbyttmodellen.

På samme måde sikrer gældende regler for nationale og internationale kvotebytter, at fiskere løbende har mulighed for at tilpasse og optimere sit fiskeri til en given kvotesituation og de reelle fiskerimuligheder i løbet af året. Inddrages kvotebytter i en "udbyttmodel" vil det svække danske fiskeres muligheder for at optimere deres fiskeri og i sidste ende resulterer i, at de danske fiskerimuligheder ikke kan opfiskes og udnyttes optimalt.

2. Efter § 34 indsættes:

»§ 35. Den erhvervmæssige udnyttelse af ressourcerne, jf. § 34, begrænses af øvre grænser for en persons og et selskabs samlede ejerskab af kvoteandele, hvori medregnes personens eller selskabets helt eller delvist ejede kvoteandele samt forholdsmæssigt kvoteandele helt eller delvist ejet af andre personer eller selskaber, som førstnævnte person eller selskab har adgang til at udøve bestemmende indflydelse på.

Stk. 2. Ministeren for fiskeri og ligestilling fastsætter regler om øvre grænser for det samlede ejerskab af kvoteandele, jf. stk. 1, herunder om 1) opgørelse af helt eller delvist ejede kvoteandele, 2) afgrænsning af, omregning til og opgørelse af kvoteandele, der er adgang til at udøve en bestemmende indflydelse på, 3) indberetning af oplysninger vedrørende økonomiske mellemværender, 4) indefrysning af årsmængder tildelt på baggrund af kvoteandele ved overskridelse af de øvre grænser, 5) påbud om nedbringelse af ejerandele ved overskridelse af de øvre grænser, 6) bortfald af kvoteandele ved overskridelse af de øvre grænser og 7) overgangsordning for overskridelser af koncentrationslofterne ved reglernes ikrafttræden.«

I den politiske aftale om indsats mod kvotekoncentration i dansk fiskeri 16. november 2017 fremgår det, at "Der lægges lofter på alle IOK-arter med det udgangspunkt, at eksisterende rettigheder respekteres. De nye lofter vil blive baseret på eksisterende rettigheder ved tidspunktet for aftalens indgåelse...".

Det virker derfor besynderligt og imod den politiske hensigt, at man med forslaget til ændring af fiskeriloven nu tvinger fiskere til at frasælge eksisterende kvoterettigheder, fordi de rammer lofterne grundet tillæg af B-kvoter.

Med den ene hånd aftaler man at fastlægge lofter så ingen kommer i klemme, og med den anden hånd indfører man, at teoretiske muligheder for hypotetisk at påvirke dispositioner skal tælle med, hvilket kan betyde, alt efter hvor grænserne trækkes, at et betydeligt antal fiskere alligevel kommer i klemme i forhold til kvotelofter. Fiskere som fx traditionen tro har hjulpet dygtige unge fiskere med at komme ind i erhvervet straffes nu og tvinges til at frasælge egne kvoter. Det er ikke i tråd med de elementer i de seneste års "fiskeripakker", der sigter mod at udvikle sektoren og skabe rammer for næste generation af fiskere.

DPPO støtter hensigten og anerkender behovet for at skabe yderligere transparens på kvoteområdet, men



den foreslåede lovgivning spænder, som nævnt, ben for fremtidige generationsskifter og forhindrer videreførelsen af den indgroede tradition, hvor generationen af etablerede fiskere medvirker til at sikre finansieringen af næste generation i fiskeriet. Lovforslaget rammer stik imod den politiske hensigt især unge fiskere, der forsøger at få en fod indenfor i fiskeriet, fordi deres lånemuligheder nu i vid udstrækning indskrænkes. For etablerede fiskere, der på linje med traditionerne i fiskeriet har givet dygtige unge fiskere en hånd, vil der med lovforslaget opstå store usikkerheder om deres kvoter og ekstra administrative byrder. Usikkerhederne om kvoterne opstår, fordi ændringer i låntagers virksomhed eller kvoter pludselig kan resultere i, at A-kvoter hos långiver skal afhændes med meget kort varsel. Det vil i høj grad indskrænke interessen i erhvervet for at yde støtte til nye fiskere, da det nu kan betyde at egen forretning bringes i fare. I Lovbemærkningerne er det godt nok beskrevet at efterlevelse af påbud om at nedbringe de samlede kvoteandele både vil kunne ske ved frasalg af helt eller delvist ejede kvoteandele (A-kvoteandele), såvel som ved opsigelse eller afvikling af økonomiske engagementer, der resulterer i medregning af kvoteandele i opgørelsen (B-kvoteandele). Det er dog i langt de fleste tilfælde ikke muligt for långiver eller kautionist at opsigte et engagement, så den eneste reelle mulighed vil være at frasælge egne kvoteandele.

Ligeledes vil forslaget ramme fiskere, som også er engagerede i andre virksomheder. Både fordi B-kvoter kan tilskrives, hvis andre fiskere ligeledes er engagerede i virksomhederne, men også grundet de administrative forpligtigelser, der hurtigt kan blive betydelige. Forestiller man sig en erhvervsfisker, som er involveret i drift af minkfarm, investering i vindmøller, medejerskab af en håndværkervirksomhed, så skal alle kredit og debetforhold, alle kautioner, fælles lån og pantsikkerheder oplyses, så alle økonomiske mellemværender kan identificeres. Det bliver utvivlsomt uoverskueligt næsten uafhængigt, af hvor en evt. minimumsgrænse fastsættes, og hvor ofte der skal gøres status og indberettes. Det skal erindres, at såfremt disse selskaber og personer har andre forretninger eller større private mellemværender med andre end andre kvoteejere, så gælder det samme for fælles hæftelser og pantsætninger m.v. der. Altså en fisker, der ejer kvoter, deltager måske i et vindmøllelaug, en minkfarm eller ejer et stykke skov sammen med nogle søskende, og i det omfang sådan anden virksomhed har gæld, skal den måske indberettes alene på grund af en fælles hæftelse, eller det forhold at en bank eksempelvis har pant i den samlede vindmølle og ikke alene i de enkelte deltageres parter.

Som fisker er det essentielt at have sikkerhed for grundlaget for indtjeningen dvs. kvoterne eller fiskerimulighederne. Både med de ændringer i fiskerilover som er forslået her og de seneste foreslåede ændringer af Reguleringsbekendtgørelsen, hvor tilfældige fluktuationer i bestande, uforudset kan bringe en fisker over kvotelofterne eller i konflikt med "krydsreglen" skabes der ny og betydelig usikkerhed om den enkeltes kvoteportefølje. En fisker kan pludselig, med en kort frist, blive pålagt at afhænde kvoteandele grundet begivenheder, som han/hun ikke selv er herre over, med store økonomiske tab til følge.

I forbindelse med opgørelse af B-kvoteandele ved den af IFRO skitserede metode risikerer man at samarbejde på tværs af segmenter ophører for IOK ejere, der ejer over 1 % af IOK andelene, og således ikke samtidig må eje FKA kvoter. Det vil også være nødvendigt at samarbejde på tværs af segmenter uden for fiskeriet ophører med den skitserede opgørelsesmetode, da et fælles engagement i fx fiskefabrikker eller vindmøllelaug ligeledes vil resultere i, at krydsreglen bringes i spil, og kvoter skal frasælges for ejere af mere end 1% IOK.

Beregningen af B-kvoteandele

Om beregningsmodel for hvordan økonomiske mellemværender kan omregnes til B-kvoter

I udkast til lovforslag, er på s. 15 henvist til et forslag til en beregningsmodel udarbejdet af IFRO i foråret



2018. Det antages, at der henvises til IFRO Udredning 2018/04 om Værdiansættelse af kvoter i forbindelse med implementering af kvotekonzentrationsaftalen.

Det må være formålet med beregningsmodellen at nå frem til et system, som bedst muligt sikrer, at økonomiske mellemværender omregnes til kvoteandele, som svarer bedst muligt til de faktiske priser i markedet.

Den foreslåede model udregner en værdi af de samlede kvoteandele, hvorefter man omregner eksempelvis et lån mellem kvoteejere til en fiktiv B-kvote for de relevante kvoteandele. Dette indebærer, at hvis IFRO modellens værdiansættelse af en given kvote er for lav i forhold til den pris der faktisk handles til i markedet, vil det føre til beregning af for stor en B-kvote.

Det er DPPOs vurdering, at modellen ikke tager højde for en række betydelige forskelle på værdien af de enkelte arter, idet eksempelvis den anvendte omkostningskoefficient på 0,45 er alt for høj når der skal beregnes en værdi af silde og makrelkvoter.

Fiskeristyrelsen har allerede for IOK indberettede oplysninger om de priser, der faktisk handles til, idet der efter Reguleringsbekendtgørelsens bilag 7 og 8, er pligt til at oplyse værdien af kvoteandele som overføres.

Konkret har DPPO ladet et revisionsfirma beregne værdien af silde og makrelkvoter efter IFRO modellen, og det kan konstateres, at den pris man når frem til vil ligge 2-3 gange under den pris der faktisk handles til i markedet.

Konkret vil IFRO modellen føre til en værdiansættelse af IOK af sild i Nordsøen på ca. 2,3 mio. kr. pr. promille, og der er i indværende år indberettet handler i niveau 4,5 mio. kr. pr. promille.

Hvis modellen anvendes i den foreliggende form, vil det føre til at fiskere som har udlånt beløb, stillet sikkerhed, kautioneret (herunder gennem solidarisk hæftelse) tilskrives B-kvoter som er alt for store. En kaution på 45 mio. kr. burde omregnes til 10 promille IOK af nordsøild, for det er de kvoteandele som låntager kan købe for et sådant beløb, men kautionisten vil i stedet blive tilskrevet B-kvoter med 19,5 promille ud fra IFROs forslag til beregningsmodel.

Det må ved gennemførelse af denne lovgivning sikres, at der ikke beregnes B-kvoter på et helt forkert grundlag. Som et minimum må det fremgå af forslaget, at uanset anvendt beregningsmodel, så kan der ikke anvendes en værdiansættelse som ligger under de aktuelt indberettede og kendte priser på overdragelse af IOK.

Derudover henstiller DPPO til, at hvis man insisterer på at fastholde systemet med B-kvoteandele, at kun et minimum af økonomiske mellemværender medtages, og at den indikerede bagatelgrænse sættes højt.

Tidsfrister og sanktioner

Det fremgår ikke tydeligt, hvilke tidsfrister Udenrigsministeriet forestiller sig skal gælde mht. indfasningen af lovgivningen og de sanktioner som den medfører. DPPO minder om at det gælder afhændelse af lovligt erhvervede fiskerettigheder og henstiller til, at opsigelsesvarslet på 16 år respekteres ved indfasningen af lovgivningen.

Det vil være helt essentielt at det omtalte it-system til opgørelse af kvoteandele er fuldt funktionelt ved en



indførelse af et system med b-kvoteandele, så fiskere til enhver tid har mulighed for at vurdere hvad en eventuel ændring i kvoteportefølje eller virksomheden vil betyde ift. kvotelofter. I den forbindelse advarer DPPO imod risikoen for man at specialudvikler endnu et dyrt og ineffektivt skræddersyet offentligt IT-system til at løse udfordringer i en forholdsvis lille sektor i dansk erhvervsliv.

Regelværket vedr. frister og sanktioner bør derudover fremstå klart og gennemsigtigt. DPPO advarer imod skønsafgørelser.

3. I § 104, stk. 1, ændres »2/3« til: »6/11«, »Forbrugerrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Danmarks Frie Forskningsfond« til: »De repræsentative organisationer for offentlige interesser« og »1/3« til: »5/11«.

DPPO tager ændringerne i sammensætningen af repræsentationen i Fiskeafgiftsfonden til efterretning. DPPO bemærker dog at min. 1/3 af værdien, der i dag går ind i fonden stammer fra DPPOs landinger. Denne andel ventes med foreslåede satsændringer at stige betydeligt.

DPPO anbefaler at lovforslaget udbygges med to elementer, der reflekterer den politiske aftale om "Udmøntning af aftalen om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri":

- At det indføres i lovteksten, at der årligt fastsættes et provenu fra Fiskeafgiftsfonden, der skal sikre den nødvendige medfinansiering af fiskeriets lærlingeordning. Provenuet skal dække omkostninger ved drift af lærlingeordningen.
- At det indføres i lovteksten, at der årligt afsættes et beløb til dækninger af omkostningerne ved drift og administration af fonden.

4. I § 112, stk. 1, indsættes som nr. 4:

»4) oplysninger om og dokumentation for økonomiske mellemværender vedrørende ejere eller medejere af kvoteandele, herunder fra disse personers eksterne rådgivere og pengeinstitutter.«

DPPO henviser til indsendt høringsvar fra Advokatsamfundet 12. oktober 2018.

5. I § 117 indsættes efter stk. 4 som nyt stykke:

»Stk. 5. Til kontrol med overholdelsen af øvre grænser for ejerskab af kvoteandele, jf. § 35, er kontrolmyndigheden berettiget til hos ejere eller medejere af kvoteandele, mod behørig legitimation og uden retskendelse at efterse enhver form for dokumentation vedrørende økonomiske mellemværender direkte eller gennem ét eller flere mellemlid med andre ejere eller medejere af kvoteandele, herunder materiale i elektronisk form, samt at få adgang til ethvert sted, hvor sådant materiale opbevares.«

Stk. 5 og 6 bliver herefter stk. 6 og 7.

DPPO henviser til indsendt høringsvar fra Advokatsamfundet af 12. oktober 2018.


Esben Sverdrup-Jensen
Direktør

København, 12. oktober 2018