



Ministeriet for Fødevarer,
Landbrug og Fiskeri
Fiskeristyrelsen

Gennemgang af forløb for Fiskeristyrelsens beregning af kvotekonzentration
Fiskeristyrelsen juni 2024

1. Indledning og opsummering

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri blev i forbindelse med arbejdet med forenkling af reguleringsbekendtgørelsen opmærksom på, at Fiskeristyrelsen har foretaget fejlbehæftede beregninger for kvotekonzentration.

Fejlen bestod i, at Fiskeristyrelsen hidtil havde beregnet kvotekonzentration (FKA-sum og IOK-sum) ved at vægte alle kvoter ud fra en samlet sum på 1.000 promille. Beregningsmetoden har imidlertid ikke taget højde for, at der for flere arter af historiske årsager er uddelt enten flere eller færre promilleandele end 1000.

Dette har haft som konsekvens, at fiskernes kvotekonzentration enten er blevet over- eller undervurderet i forhold til, hvad den korrekte beregningsmetode ville have ført til.

Fiskeristyrelsen offentliggjorde den 30. juni 2023 en pressemeddelelse om, at grundlaget for Fiskeristyrelsens beregning af den enkelte fiskers kvotekonzentration i en række tilfælde har været fejlbehæftet.

Rigsrevisionen har efterfølgende stillet spørgsmål til den fejlbehæftede beregningsmetode, herunder om fejlberegningerne af kvotekonzentration kan have haft betydning for udbetaling af Brexit-puljen til kompensation af kvoteværditab.

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri har derfor bedt Fiskeristyrelsen om en afklaring på udestående spørgsmål i forhold til EU og en grundig gennemgang af forløbet.

På baggrund af denne gennemgang vurderer Fiskeristyrelsen, at forløbet har været unødvendigt langt og derfor utilfredsstillende:

- Fiskeristyrelsen burde have reageret tidligere på departementets instruks fra 27. september 2022, end da det skete med et notat af 22. februar 2023.
- Der er gået for lang tid i Fiskeristyrelsen, fra styrelsen den 22. februar 2023 blev korrigeret med oplysning om, at den korrekte beregningsmetode ikke alene skulle anvendes i forhold til de generelle lofter på 4 og 10 pct., men også i forhold til de maksimale satser for kvoteandele, og indtil styrelsen anvendte den korrekte beregningsmetode.

Forløbet viser efter Fiskeristyrelsens opfattelse, at der i styrelsen ikke har været en tilstrækkelig opfølgning på relevante problemstillinger, således at disse og givne instrukser kunne være håndteret og efterlevet hurtigere.

2. Baggrund for kvotekonzentrationsberegning

Kvotekonzentrationsreglerne blev indført i forbindelse med fiskerireformen i 2003. Formålet med kvotekonzentrationsreglerne var at sikre, at kvoterne ikke blev samlet på for få fiskere.

Reglerne om kvotekonzentration fremgår af kapitel 6 i bekendtgørelse nr. 1586 af 22. december 2022, som ændret ved bekendtgørelse nr. 28 af 10. januar 2023, om regulering af

fiskeriet (reguleringsbekendtgørelsen). Reglerne sætter lofter for, hvor mange kvoteandele den enkelte fisker må eje.

Der er fastsat en kvote for de fleste fiskebestande, og denne kvote er fordelt til forskellige formål. Den største del af kvoten fordeles som kvoteandele til fiskerne. Disse kvoteandele opgøres som en promille af den del af den samlede kvote for den pågældende fiskebestand, der er afsat til kvoteandele til fiskerne. Disse promiller udløser hvert år en konkret mængde fisk, en såkaldt årsmængde. For at sikre, at kvoteandelene ikke koncentrerer sig hos få fiskere, er der indført lofter for, hvor mange kvoteandele en fisker må eje, de såkaldte kvotekonzentrationslofter.

Fiskeristyrelsen beregnede kvotekonzentration for den enkelte fisker ud fra en forudsætning om, at der for hver kvote er tildelt 1.000 kvoteandele (1000 promille) til fiskerne. Denne beregningstekniske forudsætning har imidlertid vist sig ikke at svare til styrelsens faktiske tildeling af kvoteandele. Eksempelvis fordi nogle fiskere har fået korrigeret deres kvoteandele som følge af klagesager mv. i forbindelse med tildeling af kvoteandele i 2007. Således har styrelsen tildelt enten mere eller mindre end 1000 kvoteandele for en række kvoter. Fiskeristyrelsen har dermed tildelt kvoteandele på én måde og udregnet kvotekonzentration på en anden måde. Det betyder, at fiskernes kvotekonzentration er blevet under- eller overvurderet i en række tilfælde

Overskridelse af reglerne om kvotekonzentration påvirker ikke den samlede uddelte mængde for de enkelte kvotearter, idet fiskerne får tildelt de mængder, der svarer til deres ejerandel af den del af den danske kvote, der er afsat til FKA- og IOK-andele.

Er der kvotearter, hvor der fra ordningens indførelse (2007 og 2008) er tildelt mere end 1000 promille, tages meruddelingen jf. reguleringsbekendtgørelsens § 128 fra den del af den danske kvote, der jf. reguleringsbekendtgørelsens bilag 2 er reserveret til Fiskereserven.

Det betyder, at der ikke som følge af de fejlbehæftede kvotekonzentrationsberegninger er blevet uddelt mængder, der overstiger de samlede danske kvoter.

I perioden fra 2007 til og med 2023, har det jf. reguleringsbekendtgørelsens regler, været muligt for yngre fiskere at få tildelt "lånefisk" på en eller flere kvotearter som en hjælp til, at yngre fiskere kan etablere sig som ejer i et fiskerfartøj. "Lånefisken" tildeles som en promilleandel, der på lige fod med de oprindelig uddelte promilleandele udløser en andel af den danske kvote (årsmængde). Det kunne føre til, at summen af de uddelte kvoteandele for hver kvoteart fluktuerede hen over et kalenderår, og kunne således ændre sig fra dag til dag.

Dette har samlet haft som konsekvens, at fiskernes kvotekonzentration enten er blevet over- eller undervurderet i forhold til, hvad den korrekte beregningsmetode ville have ført til.

Fiskeristyrelsens administration af kvotekonzentrationsreglerne har i perioden 2016-2018 været genstand for undersøgelser og gennemgang fra Rigsrevisionen og Deloitte.

Rigsrevisionen og Deloitte kom på baggrund heraf med en række anbefalinger, som Fiskeristyrelsen efterfølgende har fulgt op på. Der blev etableret et revisionsteam i Fiskeristyrelsen, og der blev med bistand fra Kammeradvokaten udarbejdet et administrationsgrundlag og udarbejdet kontrolprocedurer i forbindelse med den løbende

opfølgning på A-status, aktivitetskrav og kvotekonzentration. Den fejlbehæftede beregningsmetode blev imidlertid ikke opdaget under dette forløb.

3. Gennemgang af sagens forløb

I forbindelse med et arbejde om revision af reguleringsbekendtgørelsen blev departementet i november 2021 opmærksom på, at Fiskeristyrelsens metode til beregning af kvotekonzentration muligvis var fejlbehæftet. Efter at det blev bestyret af ekstern bistand blev det meddelt til Fiskeristyrelsen i december 2021, og sagen blev henover foråret drøftet i den nedsatte styregruppe bestående af repræsentanter fra hhv. departementet og styrelsen om revision af reguleringsbekendtgørelsen.

Fiskeristyrelsen udarbejdede og afleverede til departementet i juni 2022 en beregning, der viste forskellen mellem en korrekt beregning i henhold til reguleringsbekendtgørelsen og den beregning, som Fiskeristyrelsen hidtil havde foretaget. Denne beregning viste, at der for flere arter er uddelt enten flere eller færre promilleandele end 1000.

Ved mail af 27. september 2022 modtog Fiskeristyrelsen instruktion om at foretage den nødvendige praksisændring, så der ikke skete forkert sagsbehandling.

Det var dog på daværende tidspunkt styrelsens fejlagtige opfattelse, at beregningsmetoden alene skulle anvendes i forhold til de generelle kvotekonzentrationslofter, men ikke i forhold til beregning af maksimale satser for ejerskab af kvoteandele, som er oplistet i reguleringsbekendtgørelsens bilag 13.¹

I forlængelse af departementets instruks af 27. september 2022² sendte Fiskeristyrelsen den 4. oktober 2022 et notat vedrørende konsekvenser af, at den nuværende praksis var forkert og måske ulovlig.³ I notatet pegede Fiskeristyrelsen blandt andet på en række konsekvenser ved en øjeblikkelig praksisændring.

Den 22. februar 2023 sendte Fiskeristyrelsen et notat til departementet om den planlagte praktiske håndtering af den ændrede beregningsmetode. Fiskeristyrelsen beskrev i notatet den fejlagtige opfattelse, at beregningsmetoden alene var forkert i forhold til de generelle lofter på 4 og 10 pct. og ikke i forhold til maksimale satser for kvoteandele.⁴ Fejlopfattelsen blev dog samme dag korrigeret af departementet, og styrelsen modtog instruktion om, at beregningsmetoden skulle anvendes i forhold til såvel de generelle lofter som de maksimale satser for ejerskab af kvoteandele. Styrelsen modtog samtidig besked om at undlade at informere eksternt til fejlen var rettet, og departementet bad om et revideret notat.

Den 20. marts 2023 opfordrer departementet skriftligt Fiskeristyrelsen til at følge beskeden fra departementet om, at kvotekonzentration skal beregnes jf. reglerne herom i reguleringsbekendtgørelsen.

¹ Jf. bilag 13 i reguleringsbekendtgørelsen.

² Dokument "D-14043050, VS: Praksis for kvotekonzentrationsudregninger indtil d. 1. januar 2023., 06-06-2024" <https://fstwzp.esdh.fiskeristyrelsen.dk/app/client/#/Records/14043050>

³ Dokument "D-14040724, Bilag 4. Notat om genberegning af kvotekonzentration (D13838696), 29-05-2024" <https://fstwzp.esdh.fiskeristyrelsen.dk/app/client/#/Records/14040724>

⁴ Dokument "D-13883852, Til orientering - Fiskeristyrelsens information om ændring af praksis for beregning af kvotekonzentration, 22-02-2023" <https://fstwzp.esdh.fiskeristyrelsen.dk/app/client/#/Records/13883852>

Den 22. marts 2023 sendte Fiskeristyrelsen et revideret notat til departementet, som beskrev den planlagte praktiske håndtering af den ændrede beregningsmetode for alle led. Departementet kvitterede ved mail af 31. marts 2023 for notatet. Departementet havde nogle konkrete spørgsmål til notatet, men ikke til selve den praktiske håndtering af beregningsmetoden.

Den 9. maj 2023 understregede departementet ved mail over for Fiskeristyrelsen, at den korrekte beregningsmetode skulle anvendes, og der blev henvist til departementets instruks af 27. september 2022.

Fiskeristyrelsen svarede ved mail af 10. maj 2023, at styrelsen ikke havde gennemført den ændrede beregningsmetode, og at det var sket efter aftale med departementet. Af mailen fremgår det bl.a., at styrelsen afventer, at departementet har orienteret ordførere og ministeren om sagen.

Fiskeristyrelsen har i forbindelse med gennemgangen ikke kunnet finde dokumentation for, at det var aftalt, at den ændrede beregningsmetode skulle afvente. Det ses alene, at departementet har givet besked om, at undlade at informere eksternt til fejlen var rettet.

Miljø- og Fødevareudvalget og Rigsrevisionen blev ved brev af 29. juni 2023 orienteret om de fejlbehæftede kvotekonzentrationsberegninger.

Den 30. juni 2023 offentliggjorde Fiskeristyrelsen en pressemeddelelse vedrørende *"Fejl i metoden til beregning af kvotekonzentration"*.

For at sikre, at ingen fiskere ville blive påvirket af fejlen, meddelte Fiskeristyrelsen dispensation fra reguleringsbekendtgørelsens bestemmelser om kvotekonzentrationslofter til de berørte fiskere. Dispensationen gælder, indtil reglerne om de maksimale satser måtte blive ændret.

I pressemeddelelsen fra 30. juni 2023 har Fiskeristyrelsen endvidere meddelt, at styrelsen ville foretage en vurdering af, om der er grundlag for genoptagelse af allerede afgjorte sager. Gennemgangen er nu afsluttet, og der er fundet 12 sager i perioden 2019-2023, der skal genoptages.

På baggrund af nærværende gennemgang kan det konstateres, at der fra november 2021, hvor departementet i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri blev opmærksom på en mulig fejl i forbindelse med kvotekonzentrationsberegningerne, var drøftelser og korrespondance med Fiskeristyrelsen frem til sommeren 2022, og at styrelsen den 27. september 2022 modtog en instruktion om at foretage en praksisændring.

Det kan samtidig konstateres, at Fiskeristyrelsen efter modtagelsen af instruktionen ikke umiddelbart ændrede praksis, men at der i oktober 2022 blev sendt et notat om konsekvenserne af en praksisændring, og at styrelsen den 22. februar 2023 sendte et notat til departementet om den planlagte praktiske håndtering af at ændre beregningsmetoden. Notatet byggede på en fejltagtig opfattelse af rækkevidden af instruktionen, og den fejltagtige

opfattelse blev samme dag korrigeret af departementet, og departementet tilkendegav i den forbindelse, at man skulle undlade at informere eksternt indtil fejlen var rettet.

Hvis Fiskeristyrelsen havde udarbejdet og sendt notatet om den praktiske håndtering af at ændre beregningsmetoden umiddelbart efter modtagelse af instruktionen den 27. september 2022 og ikke først den 22. februar 2023, kunne styrelsens fejlagtige opfattelse af instruktionen være erkendt ultimo 2022 og ikke først primo 2023.

På baggrund af de foreliggende oplysninger i denne gennemgang burde Fiskeristyrelsen således have reageret tidligere på departementets instruks fra 27. september 2022, end da det skete med et notat af 22. februar 2023.

Det kan på baggrund af de foreliggende oplysninger endvidere lægges til grund, at Fiskeristyrelsen den 22. februar 2023 også blev bedt om at undlade at informere eksternt, indtil fejlen var rettet, og at styrelsen blev bedt om et revideret notat. Den 20. marts 2023 blev styrelsen opfordret til at følge beskeden fra departementet om beregning af kvotekonzentration.

Den 22. marts 2023 sendte Fiskeristyrelsen et revideret notat til departementet, og den 9. maj 2023 tilkendegav departementet over for styrelsen, at den korrekte beregningsmetode skulle anvendes, og der blev henvist til instruksen fra 27. september 2022.

Fiskeristyrelsen svarede ved mail af 10. maj 2023, at styrelsen ikke havde gennemført den ændrede beregningsmetode, og at det er sket efter aftale med departementet.

Efter at Fiskeristyrelsens fejlagtige opfattelse af rækkevidden af instruktionen blev korrigeret den 22. februar 2023 hengår der således 4 måneder, inden der udsendes en pressemeddelelse om den forkerte beregning. Det kan samtidig konstateres, at Fiskeristyrelsen - ud over instruktionen fra den 27. september 2022 - ved to lejligheder – den 20. marts 2023 og den 9. maj 2023 skriftligt blev bedt om at anvende den korrekte beregningsmetode.

Det kan konstateres, at Fiskeristyrelsen den 10. maj 2023 over for departementet oplyste, at styrelsen ikke havde gennemført den ændrede beregningsmetode, og at dette var sket efter aftale med departementet.

Fiskeristyrelsen har i forbindelse med gennemgangen ikke har kunnet finde dokumentation for, at det var aftalt, at den ændrede beregningsmetode skulle afvente. Det ses alene, at departementet har givet besked om, at undlade at informere eksternt til fejlen var rettet.

Fiskeristyrelsen må i lyset af ovenstående konkludere, at der er gået for lang tid i Fiskeristyrelsen, fra styrelsen den 22. februar 2023 blev korrigeret med oplysning om den fejlagtige opfattelse af beregningsmetoden, og indtil styrelsen anvendte den korrekte beregningsmetode.

På baggrund af denne gennemgang vurderer Fiskeristyrelsen således, at forløbet har været unødvendigt langt og derfor utilfredsstillende, og at der ikke har været en tilstrækkelig opfølgning på relevante problemstillinger, så disse og givne instrukser kunne være håndteret og efterlevet hurtigere.

4. Betydning for udbetaling af brexit tilskud – kvoteværditab

Fiskeristyrelsen har endvidere undersøgt, om den fejlbehæftede beregningsmetode har betydning for udbetalingen af kvoteværditabskompensation, der skyldes reduktionen af individuelt ejede kvoter som følge af handelsaftalen med Storbritannien (TCA). Beregningsgrundlaget herfor var de kvoter, der den 31. december 2020 var ejet i overensstemmelse med gældende regler om kvotekonzentration (tidspunktet for brexit).

Styrelsen har i alt udbetalt ca. 791 mio. kr. under ordningen ”kompensation for kvoteværditab”, der er finansieret af midler fra EU’s brexittilpasningsreserve (BAR). Kvoteværditabet er opgjort i overensstemmelse med beregningsmetoden i statsstøttegodkendelsen.

I henhold til ordningens bekendtgørelse⁵, kan Fiskeristyrelsen træffe afgørelse om forholdsmæssig reduktion af ansøgers kompensation, hvis en ansøger ikke overholdt kvotekonzentrationsreglerne på tidspunktet for beregningen af det støtteberettigede tab, det vil sige den 31. december 2020.

Fiskeristyrelsen har fuldt overblik over ejerskab af kvoter, fartøjer mv. Overblikket har betydet, at Fiskeristyrelsen har haft overblik over hvilke individer, der potentielt kunne modtage kompensation for kvoteværditab som følge af brexit.

Det har desuden betydet, at Fiskeristyrelsen forud for åbning af ordningen kunne kontrollere, hvorvidt hver enkelt potentiel støttemodtager overholdt kvotekonzentrationsreglerne den 31. december 2020.

Kontrollen blev gennemført på baggrund af den daværende fejlbehæftede metode for beregning af kvotekonzentration. Ved kontrollen blev der ikke konstateret uretmæssige overskridelser af kvotekonzentrationsreglerne, det vil sige overskridelser, der ikke var omfattet af overgangsbestemmelser eller dispensation.

Ved indgivelse af ansøgning om støtte skulle ansøger desuden erklære, hvorvidt vedkommende inkl. eventuelle bagvedliggende ejere overholdt kvotekonzentrationsreglerne den 31. december 2020.

Som led i sagsbehandlingen af de indkomne ansøgninger er det blevet kontrolleret, at ansøgers erklæring stemmer overens med resultatet af Fiskeristyrelsens kontrol.

Rigsrevisionen har den 21. august 2023 anmodet Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om svar på en række spørgsmål angående Fiskeristyrelsens ændrede beregningsmetode for kvotekonzentration. Rigsrevisionens spørgsmål er foranlediget af ministerens orientering til Miljø- og Fødevarerudvalget og Rigsrevisionen den 29. juni 2023 om sagen.

Fiskeristyrelsen anmodede Kammeradvokaten om bistand for at afklare, om den ændrede metode i forhold til beregningen for kvotekonzentration kunne have implikationer for den udbetalte BAR-støtte. Kammeradvokatens vurdering var ikke entydig.

⁵ [BEK nr 1262 af 09/09/2022, § 17 r](#)

Fiskeristyrelsen tog som konsekvens heraf kontakt til de af EU-Kommissionens tjenestegrene (GD Konkurrence og GD MARE), som har været direkte involveret i statsstøttegodkendelsen af ordningen, for at få afklaret spørgsmålet om mulige implikationer for beregningen af støtten og betingelsen om overholdelse af de nationale kvotekonzentrationsregler.

Fiskeristyrelsen redegjorde i henvendelsen til Kommissionen for beregningen af kompensationen på grundlag af de kvoter, de enkelte fiskere ejede pr. 31. december 2020, samt støttebetingelsen i forhold til de nationale kvotekonzentrationsregler.

Kommissionen har besvaret henvendelsen den 16. maj 2024.⁶

Kommissionen henviser i svaret til, at der er tale om nationale kvotekonzentrationsregler og konkluderer, at;

”På den baggrund vurderer vi, at den administrative ændring ikke sætter spørgsmålstegn ved afgørelsens gyldighed i sag SA. 101089 [nummer på statsstøttegodkendelsen], og den sætter heller ikke spørgsmålstegn ved de betalinger, der er foretaget på dette grundlag [oversat fra engelsk]”.

Kommissionens svar giver efter Fiskeristyrelsens vurdering ikke anledning til tvivl om, hvorvidt støtten er givet i overensstemmelse med betingelserne i den statsstøttegodkendte ordning.

5. Økonomiske aspekter af den fejlbehæftede beregningsmetode

Som beskrevet i indledningen har den fejlbehæftede beregningsmetode haft som konsekvens, at fiskernes kvotekonzentration enten er blevet over- eller undervurderet i forhold til, hvad den korrekte beregningsmetode ville have ført til, og dette kan have haft økonomisk betydning.

Nogle fiskere har således haft for meget kvote uden at vide det og har dermed haft en økonomisk gevinst, i det omfang kvoten er udnyttet fuldt ud. Andre fiskere er fejlagtigt blevet afholdt fra at tilkøbe en større kvoteandel end deres aktuelle. Derved er fiskere potentielt gået glip af en økonomisk fortjeneste herved.

Fiskeristyrelsen har foretaget en beregning af værdien i relation til ovenstående⁷.

For 2024 udgør den samlede værdi af de mulige overskridelser af kvoteloftet ca. 20 mio. kr. Beløbet relaterer sig til 14 fartøjer, og for to fartøjer udgør værdien for hver ca. 7 mio. kr., mens den for tre andre fartøjer udgør ca. 1 mio. kr. for hver. For de øvrige ni fartøjer er der tale om mindre beløb.

⁶ Dokument "D-14036741, Svar fra DG COMP: FW: Letter regarding aid paid under the Danish BAR scheme (SA. 101089), 17-05-2024" <https://fstwzp.esdh.fiskeristyrelsen.dk/app/client/#/Records/14036741>

⁷ Beregningen er foretaget på baggrund af de udelte promilleandele i 2024, da tildelte "lånefisk" (jfr. beskrivelse i afsnit 2) promille ved udgangen af 2023 er taget ud af fartøjernes promilleandele, således at summen for de samlede udelte promilleandele nu summerer til de oprindeligt udelte promilleandele. Ved beregningen er de gennemsnitlige afregningspriser pr. kg for 2023 anvendt.

Det kan i forlængelse heraf nævnes, at den mulige overskridelse af kvoteloftet kan have haft en reel betydning for fartøjer, som har haft en kvoteudnyttelse på 100 pct. eller mere. Der er syv fartøjer, hvor kvoteudnyttelsen er 100 pct. eller højere. Den anslåede værdi er for disse fartøjer beregnet til ca. 15 mio. kr.

For 2024 udgør den samlede værdi for de fartøjer, der har ligget under kvoteloft, men som potentielt kunne have erhvervet ekstra kvote på ca. 900.000 kr. Disse fordeler sig på 11 fartøjer og for fire af disse udgør værdien mere end 100.000 kr. for hver.

Det kan i forlængelse heraf tillige nævnes, at hvis der laves en beregning for fartøjer, som har haft en kvoteudnyttelse på 100 pct. eller mere, og som har haft en potentiel mulighed for at erhverve yderligere ejerandele op til kvoteloftet, så udgør den samlede værdi her ca. 200.000 kr. fordelt på 3 fartøjer.

De fiskere, der som følge af den ændrede beregningsmetode kommer over kvotekonzentrationslofterne, har som nævnt ovenfor i mellemtiden fået dispensation til at beholde deres overskydende kvoter.

De fiskere, der som følge af den ændrede beregningsmetode har ligget under kvotekonzentrationslofterne, vil eventuelt kunne rejse et erstatningskrav mod styrelsen. Fiskeristyrelsen kan således ifalde et erstatningsansvar, såfremt de almindelige erstatningsbetingelser er opfyldt.



Fiskeristyrelsen
Nyropsgade 30
1780 København V

mail@fiskeristyrelsen.dk