



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Februar 2019

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

tilskud på fiskeriområdet

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 1/2018 om tilskud på fiskeriområdet**

Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejdes redegørelse af 15. januar 2019

11. februar 2019

RN 701/19

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde har iværksat og vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

**Konklusion**

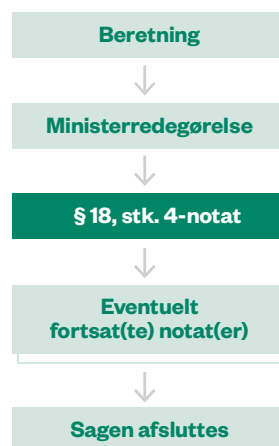
Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at ministeren finder det nødvendigt med en gennemgribende opfølgning på den kritik, der har været af administrationen af fiskeriområdet. Genopretningen af fiskeområdet er en højt prioriteret opgave for regeringen. De 2 beretninger og Kammeradvokatens forvaltningseftersyn afspejler behovet for en fundamental gennemgang af forvaltningen på fiskeriområdet og fortsat opbygning af et solidt og gennemsigtigt grundlag for fiskeridadministrationen. Et grundlag, som bygger på dokumentation, gennemsigtighed og klare retningslinjer og processer i overensstemmelse med retsgrundlag, forvaltningsretlige principper og procedurer.

Ministeren oplyser videre, at der, ud over konkret opfølgning på de rejste kritikpunkter, også er behov for en opbygning af en understøttende forvaltningskultur. Der er samlet set tale om en omfattende og væsentlig opgave, og derfor har regeringen prioriteret et bevillingsmæssigt løft af fiskeriområdet.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

Udenrigsministeriets forvaltning af grundbetingelsen

- Udenrigsministeriets arbejde med at udarbejde nye regler, der implementerer EU's strafpointsystem
- Udenrigsministeriets initiativer med at udarbejde et operationelt administrationsgrundlag for strafpointsager
- Udenrigsministeriets arbejde med at sikre, at grundbetingelsen for at modtage tilskud administreres i overensstemmelse med regelgrundlaget

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

- Udenrigsministeriets arbejde med at opdatere Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister.

Udenrigsministeriets forvaltning af de øvrige væsentlige krav

- Udenrigsministeriets arbejde med at anvende de rette støttesatser
- Udenrigsministeriets arbejde med at administrere tilskudsberettiget udstyr på fiskefartøjer i overensstemmelse med regelgrundlaget
- Udenrigsministeriets arbejde med at opdatere administrationsgrundlaget, så det tager højde for kontrol af væsentlige krav for at opretholde tilskud
- Udenrigsministeriets arbejde med at udbygge administrationsgrundlaget, herunder etablere den nødvendige kontrol, og resultatet af ministeriets screening af alle sager med henblik på at undersøge for svig og vurdering af tilbagebetalingskrav.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i oktober 2018 en beretning om tilskud på fiskeriområdet. Beretningen handlede om, hvorvidt Udenrigsministeriet havde en korrekt forvaltning af tilskudsordninger under EHFF-programmet på fiskeriområdet.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, påtalte de, at forvaltningen af tilskud på fiskeriområdet under EHFF-programmet har været meget kritisabel. Det havde indebåret, at der var udbetalt tilskud i strid med lovgrundlaget, og at der var sket forskelsbehandling af ansøgere. Statsrevisorerne påpegede, at der var risiko for tilbagebetalingskrav fra Europa-Kommissionen. Statsrevisorerne vurderede, at omfanget af mangler, fejl og uregelmæssigheder i tilskudsforvaltningen havde været så stort, at det var udtryk for en bekymrende og usædvanlig administrationskultur. Statsrevisorerne så med stor alvor på, at beretningen – ligesom beretningen om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri – ikke alene dokumenterede en meget kritisabel forvaltning af fiskeriområdet, men også dokumenterede forhold, der indikerede ulovligheder, som hverken var blevet forebygget eller opdaget.

Det fremgik yderligere af beretningen, at danske fiskefartøjers overtrædelser, der var konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder, i strid med EU-reglerne ikke var registreret i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister.

4. Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Gennemgang af ministerens redegørelse

Generelle tiltag og forhold

5. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at genopretningen af fiskeriområdet er en højt prioriteret opgave for regeringen. De 2 beretninger og Kammeradvokatens forvaltningseftersyn afspejler behovet for en fundamental gennemgang af forvaltningen på fiskeriområdet og fortsat opbygning af et solidt og gennemsigtigt grundlag for fiskeradministrationen. Et grundlag, som bygger på dokumentation, gennemsigtighed og klare retningslinjer og processer i overensstemmelse med retsgrundlag, forvaltningsretlige principper og procedurer. Der er derfor, ud over konkret opfølgning på de rejste kritikpunkter, også behov for en opbygning af en understøttende forvaltningskultur. Der er samlet set tale om en omfattende og væsentlig opgave, og derfor har regeringen prioriteret et bevillingsmæssigt løft af fiskeriområdet.

Ministeren oplyser desuden, at ud over opfølgningen på de konkrete kritikpunkter, som Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet gav anledning til, er der behov for en opbygning af en understøttende og professionel forvaltning på fiskeriområdet. De konkrete initiativer vil omfatte styrkelse af de interne systemer og kompetencer for at underbygge korrekt forvaltning, bl.a. via vejledninger og gennemførelse af undervisningsaktiviteter.

I forlængelse heraf oplyser ministeren, at Fiskeristyrelsen skal blive bedre til at anvende tilgængelige data og udvikle nye digitale løsninger for sagsbehandlingen. Fiskeristyrelsen vil fx forberede og gennemføre et udbud med henblik på at etablere et nyt sagsbehandlersystem på tilskudsområdet i 2019. Det skal bl.a. bidrage til at lette sagsgange og undgå fejl i sagsbehandlingen.

Ministeren oplyser også, at ministeren har taget initiativ til en bredere ekstern undersøgelse, som skal analysere de bagvedliggende årsager til, at fiskeriforvaltningen igennem en årrække har været fejlbehæftet og mangelfuld. Undersøgelsen skal bl.a. inddrage elementer som organisatoriske og strukturelle svagheder, ledelsesstruktur, kontrol og tilsyn med kvaliteten af opgaveløsningen samt match mellem opgaver og kompetencer. Undersøgelsen skal i sammenhæng med den øvrige opfølgning sikre, at Udenrigsministeriet kommer hele vejen rundt og får afdækket de fejl og mangler, der har været ved den tidligere administration af fiskeriområdet.

6. Endelig oplyser ministeren, at Europa-Kommissionen er blevet orienteret om de konstaterede forhold. Desuden vil det også fremadrettet skulle afklares, om og i hvilket omfang der skal tilbagebetales midler til EU, der måtte være udbetalt på et uretmæssigt grundlag (svig og uregelmæssigheder).

Europa-Kommissionen har i forlængelse af Rigsrevisionens beretning om tilskud på fiskeriområdet den 6. december 2018, i overensstemmelse med EU's støtteregler, meddelt, at Europa-Kommissionen p.t. afbryder refusionsudbetalinger svarende til ca. 150 mio. kr. til Danmark i en periode på op til 6 måneder. Formålet med suspensionen er at begrænse EU-fondens risiko for uretmæssige udbetalinger, mens en identificeret problemstilling bliver afdækket og håndteret. Udenrigsministeriet vil på den baggrund i 2019 parallelt med gennemførelsen af de iværksatte opfølgningstiltag fortsætte drøftelser med Europa-Kommissionen med henblik på, at suspensionen ophæves.

7. Ministerens konkrete opfølgningsspørgsmål bliver gennemgået nedenfor.

Udenrigsministeriets forvaltning af grundbetingelsen for at kunne modtage og beholde et tilskud

Regler til implementering af EU's strafpointsystem

8. Statsrevisorerne bemærkede, at EU's strafpointsystem har været forvaltet i strid med lovgrundlaget. Ca. 24 % af de undersøgte tilskud burde således ikke have været tildelt.

9. Det fremgik yderligere af beretningen, at ministeriet i forbindelse med beretningen havde rettet henvendelse til Europa-Kommissionen for at få afklaret den juridiske rækkevidde af strafpointsystemet.

Herudover fremgik det af beretningen, at det af hensyn til fiskernes retssikkerhed og strafpointsystemets gennemsækelighed ville have været hensigtsmæssigt, at ministeriet havde udarbejdet konkrete kriterier for vurderingen af overtrædelsernes grovhed i den påtænkte bekendtgørelse.

10. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at der vil blive foretaget en gennemgribende gennemgang af administrationsgrundlaget på pointområdet med henblik på at sikre, at det lever op til reglerne.

Udenrigsministeriet vil bl.a. ændre bekendtgørelsen om strafpoint, så bekendtgørelsen uddyber, hvordan de 12 overtrædelsestyper, der ifølge EU-reglerne er klassificeret som alvorlige overtrædelser, skal vurderes, og angiver de 4 overtrædelser, der i udgangspunktet skal medføre tildeling af strafpoint, samt gengiver lovbemærkningerne i forhold til gentagne overtrædelser.

Udenrigsministeriet vil desuden også udarbejde en offentligt tilgængelig vejledning til interessenter om strafpointsystemet og tildeling af strafpoint.

Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser desuden, at der vil blive iværksat en juridisk analyse af fortolkningen af strafpointsystemet på baggrund af Udenrigsministeriets henvendelse til Europa-Kommissionen. Desuden vil de områder, som vurderes ikke at være omfattet af pointsystemet, blive kortlagt. Analysen vil indgå i behandlingen af gamle sager for fejl og forkert administration.

11. Rigsrevisionen finder ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejdes redegørelse tilfredsstillende og vil følge Udenrigsministeriets arbejde med at udarbejde nye regler, der implementerer EU's strafpointsystem, herunder ændringen af bekendtgørelsen og udarbejdelsen af vejledningen.

Administration af strafpointsager

12. Det fremgik af beretningen, at Udenrigsministeriet ikke havde fastsat et operationelt dansk administrationsgrundlag for strafpointtildeling. Det fremgik også, at Udenrigsministeriets instruks ikke indeholdt tilstrækkeligt klare kriterier for, hvornår den forvoldte skade, overtrædelsens omfang, dens værdi eller eventuelle gentagelser i udgangspunktet burde medføre tildeling af strafpoint.

13. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at der er igangsat et arbejde med at udarbejde en ny fyldestgørende instruks om strafpointtildeling, der bl.a. fastsætter operationelle kriterier for grovhedsvurderingen af de 12 forskellige overtrædelsestyper, som fremgår af EU-forordningerne, samt en operationalisering af lovbemærkningerne. Instruksen indeholder ydermere en proces for og en skabelon til dokumentation af grovhedsvurderingen i strafpointsager. Herudover vil der blive rettet op på fejlagtige forhold i instruksen. Ministeren oplyser desuden, at det vil indgå i instruksen, at overtræderen skal orienteres om, at overtrædelser kan medføre tildeling af strafpoint.

Udenrigsministeriet oplyser desuden, at der er iværksat en ekstern juridisk analyse af, i hvilket omfang overtrædelsessager skal genoptages med henblik på vurdering i forhold til strafpoint. På baggrund af den juridiske analyse vil Fiskeristyrelsen gennemgå gamle sager for fejl og forkert administration i de tilfælde, hvor der vil være anledning til at overveje genoptagelse med henblik på strafpointtildeling.

14. Rigsrevisionen finder ministerens redegørelse tilfredsstillende og vil fortsat følge Udenrigsministeriets initiativer med at udarbejde et operationelt administrationsgrundlag for strafpointsager, herunder en ny fyldestgørende instruks om strafpointtildeling.

Administration af grundbetingelsen for at modtage tilskud

15. Statsrevisorerne bemærkede, at forvaltningen ikke havde været tilrettelagt, så der var sikkerhed for, at tilskudsansøger levede op til grundbetingelserne for at modtage tilskud, samt at kravene til at modtage tilskud havde været fortolket forkert med risiko for, at det havde afholdt fiskere fra at søge, selv om de var berettigede til det.

16. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at Fiskeristyrelsen har rettet op på administrationen, så vurderingen af antagelighed i overensstemmelse med retsgrundlaget fremover omfatter point tildelt både ejere, førere og de enkelte fartøjer. Fremadrettet vil et fyldestgørende antagelighedstjek desuden omfatte hele den periode og alle de ordninger, hvor kravet gælder.

17. Rigsrevisionen finder ministerens redegørelse tilfredsstillende og vil følge Udenrigsministeriets arbejde med at sikre, at grundbetingelsen for at modtage tilskud administreres i overensstemmelse med regelgrundlaget.

Opdatering af Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister

18. Det fremgik af beretningen, at danske fiskefartøjers overtrædelser, der var konstateret og sanktioneret af udenlandske myndigheder, i strid med EU-reglerne ikke var registreret i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister.

19. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at der er nedskrevet en procedure for registreringen, så danske fartøjers overtrædelser fremadrettet konsekvent bliver registreret i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister.

20. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der er etableret en procedure for registrering af danske fartøjers overtrædelser i Fiskeristyrelsens Overtrædelsesregister, og vil følge ministeriets arbejde med at opdatere Overtrædelsesregistret.

Udenrigsministeriets forvaltning af de øvrige væsentlige krav

Administration af støttesatser

21. Statsrevisorerne bemærkede, at tilskuddet i en lang række tilfælde havde været for højt, fordi der var anvendt forkerte støttesatser.

22. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at Udenrigsministeriet er enig i, at der i en række sager er givet tilskud med for høj støttesats, og at der fremover generelt vil blive sikret anvendelse af de korrekte støttesatser.

23. Rigsrevisionen vil følge Udenrigsministeriets arbejde med at anvende de rette støttesatser.

Administration af tilskudsberettiget udstyr på fiskefartøjer

24. Det fremgik af beretningen, at Udenrigsministeriet havde givet støtte til udstyr, der ifølge EHFF-forordningens ordlyd ikke burde støttes.

25. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at Fiskeristyrelsen vil afklare med Europa-Kommissionen, om investeringer, der er en nødvendig forudsætning for at anvende selektive redskaber, er støtteberettigede.

Ministeren oplyser videre, at der er rettet op på administrationen af kravet om, at tilskud til investeringer på fiskefartøjer med henblik på at forbedre kvaliteten af fiskefangster skal være betinget af anvendelsen af selektive redskaber, og at sagerne fremadrettet bliver behandlet på det korrekte grundlag.

26. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Udenrigsministeriet har rettet henvendelse til Europa-Kommissionen for at afklare, hvilket udstyr der kan gives støtte til, og at Udenrigsministeriet har rettet op på administrationen af kravet om, at tilskud til investeringer på fiskefartøjer med henblik på at forbedre kvaliteten af fiskefangster skal være betinget af anvendelsen af selektive redskaber. Rigsrevisionen vil følge Udenrigsministeriets arbejde med at administrere tilskudsberettiget udstyr på fiskefartøjer i overensstemmelse med regelgrundlaget.

Kontrol af væsentlige krav for at opretholde tilskud

27. Det fremgik af beretningen, at ministeriet ikke havde sikret en tilstrækkelig kontrol af udgifternes berettigelse, betalingsdokumentation og kravene til investeringernes fysiske placering. Herudover fremgik det af beretningen, at indregistrering af fiskefartøjer ikke var klart beskrevet i administrationsgrundlaget, og at der ikke blev foretaget den nødvendige kontrol af, om ansøgeren var støtteberettiget.

28. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at Fiskeristyrelsen vil ændre administrationsgrundlaget med henblik på at sikre korrekt kontrol af fartøjernes indregistrering, herunder for ansøgninger, der vedrører nyligt importerede fartøjer

Ministeren oplyser desuden, at administrationsgrundlaget vil blive udbygget og sagsbehandlere efteruddannet med henblik på at sikre, at Udenrigsministeriet sikrer en tilstrækkelig grad af kontrol af udgifternes berettigelse, betalingsdokumentation og krav til opretholdelse af tilskud. Dette indebærer bl.a. opdatering af sagsbehandlerinstruks og tjeklister.

Ministeren oplyser endvidere, at Fiskeristyrelsen vil ændre administrationsgrundlaget med henblik på at sikre en fyldestgørende kontrol af, at investeringerne på fiskefartøjer opretholdes i overensstemmelse med reglerne. Dette omfatter bl.a. et nyt grundlag for udtagning af kontrolsager.

29. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet vil kontrollere væsentlige krav for at opretholde tilskud, herunder kontrol med fartøjernes indregistrering, udgifternes berettigelse og af betalingsdokumentation. Rigsrevisionen vil følge Udenrigsministeriets arbejde med at opdatere administrationsgrundlaget, så det tager højde for kontrol af væsentlige krav for at opretholde tilskud.

Administration af svigsager

30. Statsrevisorerne bemærkede, at Rigsrevisionens gennemgang af tilbud, fakturaer og betalingsdokumentation gav anledning til mistanke om interessekonflikter, stråmandsvirksomhed og svig. Udenrigsministeriet forventede således at politianmelde mindst 10 % af sagerne i Rigsrevisionens stikprøve, og ministeriet ville indberette sagerne med mistanke om svig til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Yderligere bemærkede Statsrevisorerne, at de støttede Rigsrevisionens anbefaling om, at alle tilskudssager bør gennemgås for svig.

31. Ministeren for fiskeri og ligestilling og ministeren for nordisk samarbejde oplyser, at administrationsgrundlaget vil blive udbygget, således at Fiskeristyrelsen fremadrettet i højere grad selv bliver i stand til at opdage forhold, der bør gennemgås for mistanke om svig.

Udenrigsministeriet har med ekstern bistand gennemført en undersøgelse af et antal konkrete sager med henblik på at udrede, om der er grundlag for mistanke om svig. Som en direkte opfølgning er sager med mistanke om svig anmeldt til politiet og indberettet til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Fiskeristyrelsen har således i oktober 2018 samlet foretaget 5 politianmeldelser, der omfatter 12 forhold, 15 forskellige selskaber, 11 forskellige personer og vedrører et samlet beløb på ca. 6,1 mio. kr.

Ministeren oplyser desuden, at Udenrigsministeriet vil undersøge, om der er flere sager med mistanke om svig. Udenrigsministeriet vil gennemføre en analyse, der omfatter en screening af alle sager, og som en integreret del omfatter undersøgelse for svig og vurdering af tilbagebetalingskrav. Det samlede arbejde vil omfatte en juridisk analyse med henblik på at vurdere, hvilke konkrete tilskudssager der skal genoptages, en gennemgang af konkrete tilskudssager med henblik på at vurdere konkrete tilbagebetalingskrav, og afdække, om der kan identificeres mønstre i sager, hvor der er sket en fejl eller svig.

Ministeren oplyser videre, at der for at sikre en korrekt forvaltning og solidt administrationsgrundlag på tværs af de samlede tilskudsordninger under EHFF vil blive gennemført en undersøgelse, der omfatter de 9 tilskudsordninger på fiskeriområdet, som ikke allerede er undersøgt i Rigsrevisionens beretning. Undersøgelsen bliver foretaget med ekstern bistand og indebærer en gennemgang af administrationsgrundlag og konkrete sager. I den forbindelse vil de forhold, som Rigsrevisionen har konstateret i afrapporteringen af Rigsrevisionens rapporter om henholdsvis forvaltningsrevision og juridisk-kritisk revision af tilskudsordninger under § 24.26.30.11 fra oktober 2018, blive inddraget.

32. Rigsrevisionen finder ministerens redegørelse tilfredsstillende. Rigsrevisionen vil følge Udenrigsministeriets arbejde med at udbygge administrationsgrundlaget, herunder etablere den nødvendige kontrol. Rigsrevisionen vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af ministeriets screening af alle sager med henblik på at undersøge for svig og vurdering af tilbagebetalingskrav.

Lone Strøm