

Forslag til lov om ændring af fiskeriloven

(Indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri)

I fiskeriloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 764 af 19. juni 2017 som senest ændret ved lov nr. 736 af 8. juni 2018, foretages følgende ændringer:

§ 1

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.«

2. Efter § 34 indsættes:

»§ 35. Den erhvervsmæssige 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) indekøb 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.«

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«.

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.«

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.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2019.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning

1.1. Lovforslagets formål

1.2. Baggrund

2. Lovforslagets indhold

2.1. Øvre grænser for samlet ejerskab af kvoter

2.1.1. Gældende ret

2.1.2. Udenrigsministeriets overvejelse

2.1.3. Den foreslåede ordning

2.1.3.1. Opgørelse af ejerskab af kvoteandele

2.1.3.2. Hvilke økonomisk mellemværende medregnes?

2.1.3.2.1. Pengelån, kaution og sikkerhedsstillelse for pengelån

2.1.3.2.2. Banklån, realkreditlån mv.

2.1.3.2.3. Bagatelgrænse

2.1.3.3. Omregning til 'B-kvoteandele'

2.1.3.4. Indberetning af oplysninger om økonomiske mellemværender

2.1.3.5 Kontrol

2.1.3.5.1. Adgang uden retskendelse

2.1.3.5.2. Pligt til at afgive oplysninger

2.1.3.6. Indfrysning, påbud om afvikling og bortfald

2.1.3.7. Sanktioner for overtrædelser af kvotekoncentrationslofter

2.2. Produktionsafgiftsfondenes bestyrelser

2.2.1. Gældende ret

2.2.2. Udenrigsministeriets overvejelse

2.2.3. Den foreslåede ordning

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

4. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet mv.

5. Administrative konsekvenser for borgerne

6. Miljømæssige konsekvenser

7. Forholdet til EU-retten

8. Hørte myndigheder m.v.

9. Sammenfattende skema

1. Indledning

1.1. Lovforslagets formål

Lovforslaget fremsættes med henblik på ændring af lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 764 af 19. juni 2017 som senest ændret ved lov nr. 736 af 8. juni 2018.

Ved *Aftale om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri* indgået den 16. november 2017 af Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, og Socialistisk Folkeparti blev det aftalt, at reglerne for ejerskab af kvoteandele skal skærpes. Der skal således indføres en ny reguleringsmodel for opgørelse af, om grænserne for ejerskab af kvoteandele er overholdt.

I beregningen skal som hidtil indgå de kvoteandele, som en person eller et selskab ejer helt eller delvist. Som et nyt element skal der også forholdsmæssigt medregnes kvoteandele, som der er adgang til bestemmende indflydelse over gennem økonomiske mellemværender som eksempelvis lån, kaution eller sikkerhedsstillelse, der er ydet til andre erhvervsfiskere, erhvervsfiskerselskaber, samt andre ejere eller medejere af kvoteandele. Hidtil er vurderingen af, om en person eller et selskab har adgang til bestemmende indflydelse sket på et konkret subjektivt grundlag. Ved lovændringen objektiviseres begrebet ”bestemmende indflydelse”, hvorefter alle økonomiske mellemværender mellem aktører i erhvervet antages at kunne give mulighed for kreditoren til at påvirke økonomiske og driftsmæssige dispositioner foretaget af debitoren, herunder en mulighed for at udøve en bestemmende indflydelse over debtors ejerskab af kvoteandele, uagtet om denne mulighed er rent hypotetisk. Der henvises til afsnit 2.1.3.1. nedenfor under lovforslagets almindelige bemærkninger.

For at sikre en effektiv kontrol med overholdelsen af de øvre grænser for ejerskab af kvoteandele, foreslås, at erhvervsfiskere og andre ejere eller medejere af kvoteandele pålægges en pligt til at indberette oplysninger om direkte eller indirekte økonomiske mellemværender med andre ejere eller

medejere af kvoteandele, som kan give adgang til bestemmende indflydelse på andre kvoteandele. Der henvises til afsnit 2.1.3.2. nedenfor under lovforslagets almindelige bemærkninger.

Ligeledes foreslås, at der indføres en pligt for erhvervsfiskeres og erhvervsfiskerselskabers rådgivere, eksempelvis advokater, revisorer og banker samt øvrige tredjepersoner, der er mellemmand i de omfattede økonomiske mellemværender, til på anmodning og i kontroløjemed at afgive oplysninger om økonomiske mellemværender vedrørende ejere eller medejere af kvoteandele, samt at der, for at sikre et passende kontrolniveau, sker en vis udvidelse af reglerne om adgang til erhvervsfiskeres og erhvervsfiskerselskabers lokaler uden retskendelse. Der henvises til afsnit 2.1.3.3. nedenfor under lovforslagets almindelige bemærkninger.

Generelt foreslås det, at de grundlæggende principper for opgørelse af, om grænserne for ejerskab af kvoteandele er overholdt, og om pligten til at indberette og afgive oplysninger fastsættes i loven, mens der gives ministeren for fiskeri og ligestilling bemyndigelse til at fastsætte de nærmere regler ved bekendtgørelse. Herved vil det være muligt at justere reguleringsmodellen. Modellen skal ifølge den politiske aftale evalueres i 2021, og en eventuel justering som følge heraf, vil således kunne foregå uden lovændring inden for den foreslåede ramme i dette lovforslag.

I forlængelse af *Aftale om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri* har aftaleparterne besluttet, at der skal ske en justering af sammensætningen af bestyrelsen for Fiskeafgiftsfonden, der sikrer en bredere erhvervsrepræsentation og øger repræsentationen af offentlige interesser. Der henvises til afsnit 2.2.3 nedenfor under lovforslagets almindelige bemærkninger.

1.2. Baggrund

I 2003 blev der indført en ny markedsbaseret struktur for administrationen af fiskekvoter i Danmark med indførelsen af henholdsvis individuelle overdragelige kvoteandele (IOK) og senere i 2007 blev fartøjskvoteandele (FKA) indført. Dermed blev der givet mulighed for omsættelighed gennem køb, og salg af kvoteandele, samt leje af årsmængder.

Tidligere havde en erhvervsfisker alene mulighed for at fiske på den ration, der blev tildelt over en kortere eller længere periode som led i den nationale fordeling af den danske kvote. Det var ikke muligt at samle flere rationer på ét fartøj, eller på anden vis at øge et fartøjs fiskerimuligheder, fx ved at lægge rationen for én måned oven i rationen for den følgende måned. Dansk fiskeri var derfor præget af, at der var mange fiskere i forhold til mængden af fisk og mange små fartøjer i forhold til fiskerimulighederne. Dette gjorde det svært at få en rentabel økonomi i fiskerisektoren.

Formålet med reformen af den danske kvoteadministration var at løse fiskeriets strukturelle og økonomiske problemer med en for stor og for gammel fiskeriflåde med dårlig økonomi. Ved at gøre kvoteandelene omsættelige på et næsten frit marked, ville det være muligt for de enkelte fiskere og fartøjer at øge fiskerimulighederne og dermed forbedre indtjeningen og økonomien, så der blev råd til modernisering af fartøjerne. Samtidig var det også forventningen, at kapaciteten i flåden ville blive tilpasset fiskerimulighederne ved, at antallet af fiskefartøjer ville blive reduceret, og at flåden ville blive moderniseret og større. Det var dog også målsætningen, at reformerne ikke måtte føre til, at ejerskabet af kvoteandele blev koncentreret på få ejere. Desuden var der bekymring for, at

flådetilpasningen ville give et for stort pres på de mindre fiskere, som fiskede mere kystnært. For at imødegå dette, blev kystfiskerordningen vedtaget i 2005, hvor man tildelte kystfiskerne ekstra kvoteandele.

Omsætteligheden har på mange måder været positiv for dansk fiskeri, idet den har skabt en væsentlig øget rentabilitet i fiskeriet. Men samtidig har den nye erhvervsstruktur medført en øget koncentration af ejerskabet af kvoteandele i dansk fiskeri.

Som reaktion på den øgede koncentration af ejerskabet af kvoteandele er der ad flere omgange indført grænser, også kaldet kvotekoncentrationslofter, for personer og selskabers ejerskab af kvoteandele og for kvoteandele på fartøjer, ligesom grænserne er blevet justeret.

I august 2017 afgav Rigsrevisionen beretning 22/2016 om kvotekoncentrationen i dansk fiskeri. Statsrevisorerne udtalte i deres bemærkninger hertil skarp kritik af den offentlige forvaltning af fiskekvoterne, herunder at forvaltningen ikke havde understøttet Folketingets intentioner om, at kvoterne ikke måtte koncentreres på for få hænder.

Kritikken førte til politiske forhandlinger om nye skærpelser af kvotekoncentrationslofterne, der resulterede i *Aftale om indsats mod kvotekoncentration i dansk fiskeri* indgået den 16. november 2017 af Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, og Socialistisk Folkeparti. Aftalen fulgte op på *Beretning om en Vækst- og Udviklingspakke for dansk fiskeri*, som blev afgivet af Miljø- og Fødevarerudvalget den 7. december 2016 og senere tiltrådt af regeringen. Formålet med aftalen om kvotekoncentration var at sikre en hensigtsmæssig fordeling af danske fiskekvoter, herunder en spredning af kvoteandelene, for derigennem at sikre et mangfoldigt, dansk erhvervsfiskeri med plads til både de små, mellemstore og store fartøjer. Aftalen skulle på den måde være med til at fremtidssikre dansk fiskeri og bidrage med vækst og udvikling i hele Danmark. Samtidig var der et ønske om gennemsigtighed med hensyn til, hvem der ejer kvoterne således, at kvotekoncentrationslofterne overholdes.

Aftalen og beretningen er implementeret ved en række forskellige tiltag og regelændringer, herunder ved to ændringer af fiskeriloven, jf. lov nr. 1563 af 19. december 2017 og lov nr. 736 af 8. juni 2018. Der er således allerede indført skærpede aktivitetskrav for fiskefartøjer, skærpede krav for at blive registreret som erhvervsfisker med A-status, maksimumgrænser for selskabers ejerskab af kvoteandele, en samlet maksimumgrænse for ejerskab af fartøjskvoteandele (FKA) og skærpelse af krydsreglen for ejerskab af FKA og individuelle overdragelige kvoter (IOK).

2. Lovforslagets indhold

2.1. Øvre grænser for samlet ejerskab af kvoter

2.1.1. Gældende ret

Den nationale fiskerilovgivning fungerer i tæt sammenhæng med EU's fælles fiskeripolitik. EU-regelsættet fastlægger en række forpligtelser for medlemsstaterne med hensyn til administration og

gennemførelse af den fælles fiskeripolitik og kontrol med overholdelsen af EU-regelsættet. Samtidig er det overladt til medlemslandenes eget valg, på hvilken måde man i forhold til det nationale fiskerierhverv vil administrere inden for de fælles rammer. F.eks. er det overladt til de enkelte medlemsstater at fastsætte regler for, hvordan og på hvilke vilkår fiskekvoterne, der i Unionen fordeles til medlemsstaterne, videreføres blandt medlemsstatens fiskere.

De samlede tilladte fangstmængder, kaldet TAC (Total Allowable Catches), og de enkelte medlemsstaters kvoter for det efterfølgende år, fastsættes af EU's fiskeriministre i Rådet. Fordelingen mellem EU's medlemsstater følger en fast fordelingsnøgle, som blev aftalt i forbindelse med etableringen af den fælles fiskeripolitik i 1983.

I Danmark er de nationale regler for fordeling af de danske fiskekvoter fastsat i fiskeriloven og i bekendtgørelse nr. xxx af xx. september 2018 om regulering af fiskeriet i 2014-2020 (herefter "reguleringsbekendtgørelsen").

Efter fiskerilovens kapitel 4 må selvstændigt erhvervsmæssigt fiskeri i saltvand alene drives af registrerede fiskeriberettigede, det vil sige erhvervsfiskere med A-status, bierhvervsfiskere, erhvervsfiskerselskaber, partrederier, selvejende uddannelsesinstitutioner, der uddanner erhvervsfiskere, og foreningsfartøjer. En erhvervsfisker registreret med A-status er en fysisk person, der dokumenterbart har fiskeriet som levevej, og en erhvervsfisker er principielt berettiget til at eje eller på anden vis råde over et fiskerifartøj med fiskerilicens. Erhvervsfiskerselskaber kan være aktieselskaber (A/S) eller anpartsselskaber (ApS), hvor 2/3 af selskabskapitalen skal være ejet af registrerede erhvervsfiskere eller af selskaber, der fuldt ud er ejet af erhvervsfiskere. Der er således en klar afgrænsning af de retssubjekter, der kan opnå retten til at drive selvstændigt erhvervsmæssigt fiskeri og få adgang til fiskerirettigheder.

Fiskerilovens kapitel 7 omhandler regulering af erhvervsmæssigt fiskeri i saltvand, og med hjemmel i § 34 kan ministeren for fiskeri og ligestilling fastsætte regler om "den erhvervsmæssige udnyttelse af ressourcerne", herunder om administrationen af de danske fiskekvoter. Disse regler er fastsat i reguleringsbekendtgørelsens kapitel 3-5. Heraf følger, at de danske kvoter fordeles til danske fiskere som andele af de samlede danske kvoter, kaldet 'kvoteandele' og udtrykt i promille af kvoten. Kvoteandelene er tilknyttet et erhvervsfiskerifartøj med fiskerilicens, hvor fartøjets ejer får en ret til at udøve et specifikt fiskeri i en specifik periode og i et bestemt område på særlige betingelser med det pågældende fartøj. Kvoterne er opdelt i tre grupper alt efter, om de fordeles som fartøjskvoteandel (FKA), fx torsk, rødspætte og jomfruhummer, eller individuelle overdragelige kvoteandele (IOK), fx sild, makrel, tobis og brisling, eller til rationsfiskeri, fx pighvar, lange og hvilling.

Ved rationsfiskeri har flere fartøjer adgang til at fiske på en fastsat fællesmængde i en nærmere angivet periode på baggrund af det enkelte fartøjs indplacering eller tilladelse. Fiskeriet foregår altså efter "først-til-mølle-princippet", og fiskeriet fortsætter lige indtil den udmeldte kvote er opfisket, hvorefter alt fiskeri på den pågældende kvote stopper. Fiskerne har ikke ejerskab over en bestemt andel af kvoten og kan derfor heller ikke købe og sælge kvoteandele eller leje årsmængder. Fællesmængderne for rationsfiskeriet udmeldes løbende under hensyn til størrelsen af årets danske

kvote og udviklingen i fiskeriet. Rationsfiskeri var før indførelsen af FKA- og IOK-systemerne den gængse måde at fordele de danske kvoter på.

For FKA og IOK får hvert fartøj tildelt en årsmængde, der kan fiskes og landes i det pågældende år, svarende til fartøjets andel af den pågældende kvote. Inden fordeling af kvoten fradrages dog en andel af kvoten, som placeres i ”Fiskefonden”, og som anvendes til kvotebytte med andre EU-lande eller uddeles til særlige formål, fx kystfiskerfartøjer.

Ejeren eller ejerne bag fartøjet kan disponere over fartøjets kvoteandele og de dertil knyttede årsmængder af FKA og IOK efter de regler, der er gældende for FKA og IOK. Det vil sige, at ejerne både kan udleje årsmængder i givent år eller købe og sælge kvoteandele på permanent basis.

Forskellen mellem FKA og IOK er alene i relation til muligheden for at overdrage årsmængde/kvoteandelene til andre, idet det er nemmere at handle med IOK end FKA, da FKA skal sælges samlet eller i mindre portioner på op til 25 %, mens IOK-kvoter kan sælges i mængder, som man selv fastsætter.

For at undgå en koncentration af ejerskabet af kvoteandele er der af flere omgange ved bekendtgørelse indført grænser, også kaldet kvotekoncentrationslofter, for hvor stor andel af de enkelte FKA- eller IOK-kvoter en person eller et selskab kan eje (ejerandele), og hvor stor en andel af den enkelte kvote, der kan være placeret på et fartøj (kvoteandele på fartøj). Samtidig er der øvre grænser for, hvor stor andel af de samlede henholdsvis FKA- og IOK-kvoter, der må ejes eller kan tilknyttes et enkelt fartøj. For FKA-kvoter er den samlede grænse på 4% af de danske FKA kvoter, mens den samlede grænse er på 10% for de danske IOK-kvoter. Desuden er der en såkaldt ”krydsregel”, som sætter begrænsninger for, hvor stor en andel af IOK-kvoter og FKA-kvoter, man må eje samtidig. Det er således ikke tilladt at eje FKA-andele, hvis der ejes mere end 1% af de samlede IOK-kvoter. Personer eller selskaber, der ejer FKA-kvoteandele, må ikke samtidig være ejer af 1 % eller derover af de samlede danske IOK-kvoter. Ejerskab af 1% eller mere af de samlede danske IOK-kvoter, må man leje FKA-mængder til at dække bifangster af FKA-arter. Fiskeriloven nævner ikke et krav om øvre grænser for ejerskab af kvoteandele, men disse fremgår af reguleringsbekendtgørelsens kapitel 6.

Ved opgørelse af, om grænserne er overholdt medregnes for det første de kvoteandele, som personen eller selskabet helt eller delvist kan råde over som ejer eller medejer af et fiskefartøj og som ejer eller medejer af et erhvervsfiskerselskab, herunder også via flere selskabsled.

For det andet medregnes de ejerandele, som en anden fisker ejer, når personen eller selskabet, hvis ejerandel man opgør, har mulighed for at udøve bestemmende indflydelse over denne andens fiskers ejerskab af kvoteandele, jf. reguleringsbekendtgørelsens §§ 97 og 105. Begrebet ”bestemmende indflydelse” er i bekendtgørelsens § 13, nr. 4, defineret som: ”Mulighed for at træffe bestemmelse af økonomisk og driftsmæssig karakter i forbindelse med fangst og landing samt overdragelse ved salg af kvoteandele og leje af årsmængder.” Som begrebet er defineret, beror bedømmelsen af bestemmende indflydelse på et konkret skøn i hvert enkelte tilfælde.

Ved overskridelse af kvotekoncentrationslofterne kan Fiskeristyrelsen pålægge ejerne inden for 3 måneder at nedbringe deres ejerandele i et omfang, så grænserne overholdes, jf. reguleringsbekendtgørelsens §, 95, stk. 1, og § 105, stk. 1. Tilsvarende kan styrelsen, hvis grænserne for kvoteandele på fartøjer er overskredet, pålægge fartøjsejeren at nedbringe fartøjets kvoteandele inden for 3 måneder. Er ejerandele hhv. kvoteandele ikke nedbragt inden for fristen på 3 måneder, bortfalder kvoteandele og disse overføres til Fiskefonden, jf. reguleringsbekendtgørelsens § 95, stk. 2, og § 105, stk. 2. Overskridelse kan desuden sanktioneres med en bøde, jf. bekendtgørelsens § 183.

2.1.2. Udenrigsministeriets overvejelser

Med *Aftale om indsats mod kvotekoncentration i dansk fiskeri* ønskede aftaleparterne at sikre en hensigtsmæssig fordeling af danske fiskekvoter, herunder en spredning af kvoteandelene, for derigennem at sikre et mangfoldigt, dansk erhvervsfiskeri med plads til både de små, mellemstore og store fartøjer. Foruden de tiltag, som allerede er gennemført inden for rammerne af fiskeriloven i sin nuværende form, var der et ønske om at skærpe reglerne om øvre grænser for personers og selskabers ejerskab af kvoteandele. Samtidig var der et ønske om gennemsigtighed med hensyn til, hvem der ejer kvoterne med henblik på at sikre, at kvotekoncentrationslofterne overholdes.

Der er et politisk ønske om, at kvotekoncentrationsreglerne også tager højde for, at erhvervsfiskere, som, ud over at eje kvoteandele op til kvotekoncentrationslofterne, også kan have store udlån til andre erhvervsfiskere, der også ejede kvoteandele. Gennem disse udlån af penge kan erhvervsfiskeren have mulighed for at udøve indflydelse på låntagers dispositioner og dermed kunne have indflydelse over yderligere kvoteandele.

Ved afgørelse af, om kvotekoncentrationslofterne er overholdt skal der efter de nuværende regler tages højde for, om en person udøver en bestemmende indflydelse over andre fiskeres ejerskab af kvoteandele. Som begrebet ”bestemmende indflydelse” er defineret i den nuværende lovgivning, skal det konkret vurderes, om en fisker har en reel mulighed for at udøve bestemmende indflydelse på en anden fisker. Denne subjektive vurdering kan være vanskelig at foretage, hvilket betyder, at reglen er svær at forstå og efterleve for erhvervet og dermed gør kvoteadministrationen svært gennemskuelig. Desuden er det forholdsvist svært for kontrolmyndigheden at løfte bevisbyrden for, at der udøves en bestemmende indflydelse.

Ud fra antagelsen om, at en fisker, der udlåner penge til eller stiller kaution eller sikkerhed for en anden fisker, som følge af dette økonomiske mellemværende objektivt set har mulighed for at påvirke de økonomiske og driftsmæssige dispositioner, som fiskeren, der låner penge m.v., måtte foretage, ønsker aftaleparterne, at man i kvoteadministrationen mere systematisk skal tage højde for dette forhold, end tilfældet er i dag. Kvoteandele, ejet af erhvervsfiskere eller erhvervsfiskerselskaber eller andre ejere eller medejere af kvoteandele, som direkte eller indirekte har lånt penge af eller modtaget en kaution eller sikkerhedsstillelse fra en anden erhvervsfisker eller andre ejere eller medejere af kvoteandele, skal derfor tælle med forholdsmæssigt i opgørelsen af, om långiver m.v. overholder grænserne for ejerskab af kvoteandele.

Da reglerne om grænser for ejerskab af kvoteandele i dansk fiskeri med dette forslag skærpes, skønnes det nødvendigt at fastlægge de grundlæggende rammer herfor direkte i fiskeriloven, herunder den objektiviserede definition af begrebet ”bestemmende indflydelse”, rammerne for opgørelse af om grænserne for ejerskab af kvoteandele er overholdt, samt pligten til at indberette og afgive oplysninger. Herefter gives ministeren for fiskeri og ligestilling bemyndigelse til at fastsætte de nærmere regler i bekendtgørelse, eksempelvis om hvilke låneforhold, der skal medregnes, om en eventuel bagatelgrænse for økonomiske mellemværender samt om, hvornår og hvordan der skal ske indberetning af oplysninger om økonomiske mellemværender samt regler for, hvordan engagementernes størrelse skal omregnes til tilsvarende kvoteværdier, som tillægges kreditor eller sikkerhedsstillere. Herved vil det være muligt senere at justere og om nødvendigt at udvide eller indskrænke omfanget af en fastslået opgørelsesmetode.

For at sikre en enkel og transparent administration bør udgangspunktet være, at alle udlån, kaution og sikkerhedsstillelse m.v. til andre ejere eller medejere af kvoteandele medregnes i opgørelsen af, om udlåneren overholder kvotekoncentrationslofterne. Samtidig skal begrebet ”bestemmende indflydelse” skærpes og objektiviseres, til også at dække den rent teoretiske mulighed for at påvirke en låntagers økonomiske eller driftsmæssige dispositioner, uagtet at indflydelsen er rent hypotetisk og reelt ikke kan gøres gældende, fx fordi långiver blot har udlånt et forholdsvist lille beløb.

Da der ikke findes et centralt register over låneforhold og andre økonomiske mellemværender mellem erhvervsfiskere og andre ejere eller medejere af kvoteandele, herunder også via ikke-erhvervsfiskere eller selskaber, er det nødvendigt, at den omhandlede personkreds selv indberetter oplysninger om disse forhold til kontrolmyndigheden. Ved at stille krav om, at alle erhvervsfiskere, erhvervsfiskerselskaber og andre ejere eller medejere af kvoteandele skal indberette oplysninger om alle lån, kaution og sikkerhedsstillelse, både som udlåner og som låntager m.v., vil det i vid udstrækning være muligt at identificere økonomiske mellemværender, både direkte mellem to personer eller selskaber, der er ejere eller medejere af kvoteandele, og indirekte mellem disse med anvendelse af en eller flere personer eller selskaber, som ikke er erhvervsfiskere, som mellemmand. Der er således tale om en dobbelt oplysningspligt, som medfører, at uoverensstemmelser i vidt omfang vil kunne opdages.

Ud fra et hensyn til proportionalitet og for at begrænse den administrative byrde for erhvervet såvel som for det offentlige vil det dog være hensigtsmæssigt at indskrænke omfanget af økonomiske mellemværender, der skal indgå i opgørelsen. I den anledning vurderes det hensigtsmæssigt at undtage låneforhold med banker og kreditinstitutter og at fastsætte en bagatelgrænse for, hvilke forhold, der ikke skal indberettes og medregnes i opgørelsen af ejerskab af kvoteandele.

Med henblik på at sikre kontrolmulighederne vil det være nødvendigt at indføre en pligt for en bredere kreds af personer og selskaber end blot ejere og medejere af kvoteandele, fx også advokater, revisorer og banker, til på kontrolmyndighedens anmodning at afgive oplysninger om økonomiske mellemværender vedrørende ejere eller medejere af kvoteandele.

Det vil også være hensigtsmæssigt, at kontrolmyndigheden får en udvidet mulighed for mod legitimation og uden retskendelse at skaffe sig adgang til fiskefartøjer og forretningslokaler og

andre husrum, som personkredsen omfattet af reglerne om kvotekonzentrationer har rådighed over, hvor det antages, at der opbevares materiale relevant for opgørelsen af det samlede ejerskab af kvoteandele. Der bør ligeledes være adgang til at gennemse sådan materiale, herunder vedrørende økonomiske mellemværender mellem erhvervsfiskere, erhvervsfiskerselskaber eller andre ejere eller medejere af kvoteandele, samt andre personer eller selskaber som i øvrigt antages at have forbindelse til denne personkreds gennem et eller flere mellemlid.

2.1.3. Den foreslåede ordning

For at understrege vigtigheden af begrænsningerne i ejerskabet af kvoteandele i dansk fiskeri foreslås det, at der i fiskeriloven indsættes en ny § 35, hvor der af stk. 1 udtrykkeligt fremgår et krav om, at den danske kvoteadministration fastlagt i medfør af lovens § 34 skal begrænses af øvre grænser for en person eller et selskabs ejerskab af danske kvoteandele (kvotekonzentrationslofter), samt at der i opgørelse af ejerskabet både medregnes personens eller selskabets helt eller delvist ejede kvoteandele, og forholdsmæssigt kvoteandele helt eller delvist ejet af andre personer eller selskaber, som vedkommende person eller selskab har adgang til at udøve bestemmende indflydelse på. For at kunne kontrollere overholdelsen af grænserne for ejerskab pålægges en pligt for ejere og medejere af kvoteandele til at indberette oplysninger om alle økonomiske mellemværender, som ikke er under en eventuelt fastsat bagatelgrænse.

Samtidig foreslås det, at de nuværende grænser for ejerskab af kvoteandele skærpes ved i loven at objektivisere definitionen af begrebet 'bestemmende indflydelse' således, at økonomiske mellemværender antages at medføre en mulighed for långiver mv. til at påvirke låntagers økonomiske og driftsmæssige dispositioner, og derfor skal medregnes i opgørelsen forholdsmæssigt.

Med forslaget til § 35, stk. 2, gives ministeren for fiskeri og ligestilling bemyndigelse til at fastsætte de nærmere regler for reguleringsmodellen for de øvre grænser for det samlede ejerskab af kvoteandele, herunder om opgørelse af helt eller delvist ejede kvoteandele, afgrænsning af, omregning til og opgørelse af kvoteandele, der er adgang til at udøve en bestemmende indflydelse på, indberetning af oplysninger om økonomiske mellemværender, indefrysning af årsmængder tildelt på baggrund af kvoteandele ved overskridelse af de øvre grænser, påbud om nedbringelse af ejerandele ved overskridelse af de øvre grænser samt bortfald af kvoteandele ved overskridelse af grænser for samlede ejerskab af kvoteandele.

Formålet med denne skærpelse af reglerne er det politiske ønske om at sikre, at personer og selskaber ikke får bestemmende indflydelse på kvoteandele ud over de fastsatte grænser. Reguleringsmodellen bør derfor indrettes således, at for de engagementer, der er meget små og ubetydelige i forhold til kvotekonzentrationsproblematikken, vil ministeren blive bemyndiget til at indføre en forsimplet oplysningsforpligtelse, for at lette de administrative byrder for erhvervet og det offentlige, således at personer og selskaber, som kun ejer kvoteandele i begrænset omfang og som ikke har større økonomiske mellemværender med andre dele af erhvervet, kun pålægges administrative byrder i begrænset og nødvendigt omfang. Med bemyndigelsen vil det på et senere tidspunkt, eksempelvis i forbindelse med evaluering af reguleringsmodellen i 2021, være muligt at

justere eller ændre på reguleringsmodellen ved bekendtgørelse, såfremt dette findes nødvendigt og hensigtsmæssigt.

Hovedlinjerne i denne reguleringsmodel beskrives nedenfor i afsnit 2.1.3.1.-2.1.3.7. Detaljerne i reguleringsmodellen vil blive fastlagt under hensyn til, at forvaltningen i så høj grad som mulig baseres på et digitalt system, der giver de berørte fiskere og selskaber en mulighed for til stadighed at have overblik over det beregnede ejerskab af kvoteandele, og som samtidig sikrer en enkel og smidig forvaltning.

2.1.3.1. Opgørelse af ejerskab af kvoteandele

Med forslaget til § 35, stk. 1, kommer en opgørelse af det samlede ejerskab af kvoteandele ved vurdering af, om grænserne for ejerskab af kvoteandele er overholdt, til at indeholde to elementer, kaldet 'A-kvoteandele' og 'B-kvoteandele'.

'A-kvoteandele' er de kvoteandele, som en person eller et selskab helt eller delvist ejer som ejer eller medejer af et fiskefartøj, eller som ejer eller medejer af et erhvervsfiskerselskab, herunder også via flere selskabsled. Disse kvoteandele er de egentlige kvoteandele, som giver ret til at fiske en bestemt andel af den danske kvote for en given art i et givent område. Disse kvoteandele er udtrykt i promiller af den danske kvote og indgår som hidtil i opgørelsen.

'B-kvoteandele' er de kvoteandele, som er helt eller delvist ejet af andre personer eller selskaber, men som den person eller det selskab, hvis samlede ejerskab opgøres, har adgang til at udøve bestemmende indflydelse på som følge af økonomiske mellemværender med ejeren eller medejeren af kvoteandelene.

Kreditors reelle indflydelse kan være latent på tidspunktet for de økonomiske mellemværenders opståen og først gøre sig gældende, når engagementet bliver nødlidende. På dette tidspunkt vil kreditors interesse i at udøve en indflydelse på debtors dispositioner i nogle tilfælde få karakter af en bestemmende indflydelse, selv om indflydelsen ofte er meget svær at vurdere og bevise.

Derfor vurderes det, at det af retssikkerhedsmæssige årsager og af hensyn til kontrol af kvotekoncentrationslofterne er mest hensigtsmæssigt, at vurderingen af denne potentielle indflydelse, uanset om den er reel eller latent, bør foregå på et objektivi grundlag, således at økonomiske mellemværender mellem ejere og medejere af kvoteandele omregnes til en tilsvarende forholdsmæssig kvoteandel, som tillægges kreditors eller sikkerhedsstillers opgørelse over ejerskab af kvoteandele.

Med forslag til en ny § 3, nr. 8), foreslås begrebet 'bestemmende indflydelse' derfor defineret i loven, hvor definitionen i den nuværende lovgivning fremgår af reguleringsbekendtgørelsen. Definitionen foreslås samtidigt objektiviseret således, at alle økonomiske mellemværender mellem eksempelvis långiver og låntager antages at medføre en mulighed for långiver til at påvirke låntagers økonomiske og driftsmæssige dispositioner.

Med den foreslåede definition fjernes det subjektive element i begrebet, nemlig vurderingen af, om der foreligger en faktisk mulighed for långiveren for at udøve indflydelse på låntagerens dispositioner. Herefter vil kvoteandele ejet af en person eller et selskab, der direkte eller indirekte har et økonomisk mellemværende med den person eller det selskab, hvis ejerskab opgøres, skulle tælle forholdsmæssigt med i opgørelsen, og dette uanset om det økonomiske mellemværende mv. er anvendt til opkøb af kvoteandele eller er anvendt til andre formål.

Ved opgørelsen af ejerskab af kvoteandele vil ægtefæller, registrerede partnere, samlevende og nærtstående familiemedlemmer blive betragtet som individuelle personer, og opgørelsen beregnes individuelt for disse personer. En sammenlægning af disse personers ejerandele kan udgøre en ganske omfattende og disproportional begrænsning i adgangen til at erhverve kvoteandele i lyset af, at formålet med reguleringen er at sikre, at kvotekonzentrationslofterne ikke omgås. Eventuelle økonomiske mellemværender mellem ægtefæller, registrerede partnere, samlevende og nærtstående medregnes derfor på samme måde som øvrige økonomiske mellemværender.

2.1.3.2. Hvilke økonomiske mellemværender medregnes?

Med et samlet begreb kan man betegne lån, kaution, sikkerhedsstillelse og leje m.v. som ”økonomiske mellemværender”. Et økonomisk mellemværende kan antage mange forskellige former og relatere sig til mange forskellige typer af formueretlige subjekter eller aktiver. Et lån kan eksempelvis ske som lån af penge, fysiske genstande, immaterielle rettigheder, fx en fiskekvoteandel, eller andre formueretlige aktiver. Tilsvarende kan en kaution eller en sikkerhedsstillelse relatere sig til forskellige typer lån eller kontraktretlige forpligtelser. Et lejeforhold vedrører typisk en fysisk genstand eller en immateriel rettighed, fx en årsmængde fisk tildelt på grundlag af en kvoteandel.

Med forslaget til § 35, stk. 2, nr. 2), foreslås det overladt til ministeren for fiskeri og ligestilling at fastsætte regler om afgrænsningen af, hvilke økonomiske mellemværender, der skal indgå i opgørelsen af det samlede ejerskab af kvoteandele.

Der foreligger ingen officiel statistik for, i hvilket omfang der mellem fiskere lånes penge eller aktiver, kautioneres, stilles sikkerhed eller indgås lejeforhold m.v. Det er derfor svært præcist at vurdere, hvor mange økonomiske mellemværender, der vil blive omfattet af reguleringsmodellen med ovennævnte B-kvoteandele, og i hvilket omfang, der som følge heraf skal ske indberetning, og hvor mange personer eller selskaber, der vil skulle indberette.

Med udgangspunkt i *Aftale om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri*, er leje af årsmængder ikke forudsat at skulle indgå i opgørelsen af ejerskab af kvoteandele. I stedet er det aftalt, at det ved en evaluering i 2021 skal vurderes, om den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om bestemmende indflydelse skal udnyttes til at udvide ordningen til også at omfatte kvotelejer.

2.1.3.2.1. Pengelån, kaution og sikkerhedsstillelse for pengelån

Med henblik på at fastlægge en enkel reguleringsmodel med en klar afgrænsning af, hvilke forhold, der er omfattet af systemet, og som der skal ske indberetning om, påtænkes det alene at medtage pengelån, kaution og sikkerhedsstillelse for pengelån. Hermed begrænses også antallet af tvivlstilfælde, hvor der mellem forvaltningen og fiskeren kan opstå uenighed om, hvorvidt et mellemværende skal medregnes eller ej, ligesom man begrænser tvivlsspørgsmål om værdiansættelsen af for eksempel fysiske genstande og immaterielle rettigheder. For at undgå omgåelsestilfælde, vil det dog være muligt at omkvalificere andre former for mellemværender, for eksempel lån eller leje af skibe, redskaber eller andre værdigenstande, som vil give en lignende bestemmende indflydelse over en låners eller lejers dispositioner, ligesom disse dispositioner på sigt vil kunne tænkes at blive sidestillet med økonomiske dispositioner ved en ændring af udmøntningen af ministerens bemyndigelse.

2.1.3.2.2. Banklån, realkreditlån mv.

Det må antages, at det forhold, at en fisker har indeståender i en bank, og at banken udlåner penge til andre fiskere, i sagens natur ikke giver indlåneren nogen form for direkte eller indirekte indflydelse på de økonomiske og driftsmæssige dispositioner, som en låntager i banken måtte foretage. Tilsvarende antagelse må gælde i forhold til realkredit- og skibskreditinstitutter, hvis en fisker "låner" penge i form af køb af obligationer fra et af disse. Synspunktet understøttes af, at økonomiske engagementer med penge- og realkreditinstitutter er reguleret i den finansielle lovgivningen og er omfattet af restriktioner i forhold til at drive øvrig erhvervsmæssig virksomhed, og i øvrigt er underlagt offentligt tilsyn af Finanstilsynet. Synspunktet hviler dog på den forudsætning, at erhvervsfiskere ikke har indflydelse på bankens dispositioner over for øvrige erhvervsfiskere.

Det skønnes, at en større gruppe af fiskere og erhvervsfiskerselskaber, og måske især mindre fiskere, alene har lån mv. i banker, realkredit- og skibskreditinstitutter, hvorfor en undtagelse af disse økonomiske mellemværender vil betyde, at denne gruppe ikke pålægges administrative byrder forbundet med indberetning m.m.

Ud fra disse betragtninger forekommer det naturligt og logisk i den påtænkte afgrænsning af økonomiske mellemværender, at undtage økonomiske mellemværender med pengeinstitutter, realkreditinstitutter og skibskreditinstitutter, herunder også den tidligere Fiskeribank, fra at skulle medregnes som 'B-kvoteandele' i opgørelse af ejerskabet af kvoteandele og fra oplysningspligten, da en bestemmende indflydelse her ikke vurderes at ville kunne gøre sig gældende.

2.1.3.2.3. Bagatelgrænse

For at begrænse de administrative byrder, som reguleringsmodellen vil medføre, påtænkes der som led i en afgrænsning af økonomiske mellemværender indført en bagatelgrænse, hvorefter en række mindre økonomiske mellemværender ikke skal medregnes som 'B-kvoteandele' i opgørelse af det samlede ejerskab af kvoteandele og desuden undtages fra indberetningspligten.

En sådan bagatelgrænse kan fastsættes ud fra flere forskellige parametre. Grænsen kan eksempelvis fastsættes ud fra værdien af et givent mellemværende eller ud fra den samlede værdi af alle

mellemværender mellem to parter ud fra den betragtning, at der skal et økonomisk mellemværende af en betragtelig størrelse til, for at kreditoren vil kunne få indflydelse på kvoteandele af betydning i forhold til grænserne for ejerskab. Grænsen kan også fastsættes ud fra størrelsen af den enkelte ejer eller medejers ejerskab af kvoteandele ud fra en betragtning om, at alene det samlede ejerskab af kvoteandele, der ligger tæt på lofterne, er relevante at holde øje med i forhold til kvotekoncentrationslofterne. Desuden kan en grænse fastsættes som en kombination af flere parametre.

2.1.3.3. Omregning til 'B-kvoteandele'

'B-kvoteandelene' skal ifølge den politiske aftale medregnes i opgørelsen af ejerskabet af kvoteandele forholdsmæssigt i forhold til størrelsen af de lån m.v., der er ydet. Med forslaget til § 35, stk. 2, nr. 2), foreslås det overladt til ministeren for fiskeri og ligestilling at fastsætte regler om, hvordan denne omregning præcist skal ske.

Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi ved Københavns Universitet (IFRO) har i foråret 2018 udarbejdet et forslag til en beregningsmodel for, hvordan økonomiske mellemværender kan omregnes til 'B-kvoteandele'. Beregningsmodellen er baseret på datainput vedrørende værdien af kvoteandele, der er baseret på markedsværdier for kvoteandele over en given periode, samt tal for omkostninger trukket fra regnskabsstatistik udarbejdet af Danmarks Statistik. I modellen udregnes værdien af de samlede kvoteandele, som eksempelvis en låntager ejer i forhold til størrelsen af låntagers økonomiske mellemværender. Dette forhold anvendes til at opgøre, hvilke og hvor store kvoteandele, der herefter skal medregnes som 'B-kvoteandel', som tillægges ved opgørelsen af långivers samlede kvoteejerskab. B-kvoteandelen forudsættes at opstå samtidig med etableringen af det økonomiske mellemværende, der ligger til grund for beregningen af B-kvoteandelen.

For at overholde koncentrationsreglerne, er den omfattede personkreds nødt til at kunne forudsige, hvordan en given økonomisk disposition vil påvirke vedkommendes kvotekoncentrationsregnskab. Det forudsættes, at dette bliver muligt i IT-systemet, som skal understøtte B-kvoteordningen.

2.1.3.4. Indberetning af oplysninger om økonomiske mellemværender

For at sikre, at den foreslåede udvidede reguleringsmodel så vidt muligt fører til, at grænserne for ejerskab af kvoteandele overholdes, indføres en indberetningspligt, der sikrer kontrolmyndigheden et korrekt datagrundlag til brug for administrationen og til kontrol af systemet. Med forslaget til § 35, stk. 2, nr. 3), foreslås det derfor, at ministeren for fiskeri og ligestilling får bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om indberetning af oplysninger om økonomiske mellemværender.

Hjemmelen tænkes anvendt til at fastsætte en styrket oplysningspligt, hvor alle ejere eller medejere af kvoteandele skal indberette oplysninger til kontrolmyndigheden om alle såvel direkte som indirekte økonomiske mellemværender med andre personer eller selskaber, jf. den i afsnit 2.1.3.2. omtalte afgrænsning. Indberetningspligten skal som udgangspunkt gælde alle økonomiske mellemværender, hvad enten vedkommende har status som kreditor eller debitor for et lån eller som bebyrdet eller begunstiget af en kaution eller sikkerhedsstillelse eller som udlejer eller lejer m.v. Denne dobbeltsidede oplysningspligt vil gøre det muligt at sammenholde oplysningerne i

forbindelse med kontrol. Desuden vil det med sammenstilling af oplysninger i et vist omfang være muligt at identificere en eventuel mellemmand i et økonomisk mellemværende.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (databeskyttelsesforordningen) vil gælde for behandling af en stor del af de indsendte oplysninger vedrørende økonomiske mellemværender, idet der direkte eller indirekte vil være tale om personoplysninger vedrørende fysiske personer, der helt eller delvis indsamles ved hjælp af automatisk databehandling, jf. databeskyttelsesforordningens art. 2, stk. 1. De indsamlede oplysninger skal behandles og opbevares i overensstemmelse med regler om god databehandlerskik. Behandlingen af personoplysninger skal være lovlig, rimelig og gennemsigtig, og oplysningerne må alene behandles ved udtrykkeligt angivne og legitime formål, og må ikke viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål. Derudover stiller forordningen krav om, at oplysningerne, der behandles, skal være tilstrækkelige, relevante og begrænsede til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles. Samtidig stilles der krav om, at oplysningerne er korrekte og om nødvendigt ajourførte og at urigtige oplysninger straks slettes eller berigtiges, og at de kun opbevares, så længe der er et sagligt formål herfor.

Der påtænkes etableret et it-system til administration af reglerne om kvotekoncentrationer. Indberetningen til dette system tænkes at omfatte nøgleoplysninger om de økonomiske mellemværender som eksempelvis størrelsen af et lån, tidspunkt for lånets etablering, løbetid og hvem der er kreditor henholdsvis debitor for lånet. Der er tale om oplysninger, som hidtil ikke har været registrerede i Fiskeristyrelsen og i de fleste tilfælde heller ikke hos andre myndigheder.

Indførelsen af oplysningspligten vedrørende alle økonomiske mellemværender blandt erhvervsfiskere og erhvervsfiskerselskaber og andre ejere eller medejere af kvoteandele, udgør en udvidelse af lovens hidtidige reguleringsområde, idet der delvis vil være tale om rent finansielle oplysninger og ikke oplysninger, der vedrører erhvervsmæssigt fiskeri i traditionel forstand.

For løbende at kunne udføre en effektiv kontrol med, at de oplysninger der indsendes er korrekte, vurderes det at blive nødvendigt at kunne sammenholde oplysningerne med oplysninger i øvrige offentlige registre. Her tænkes især på regnskabs- og skatteoplysninger. Der kræves ikke særlig hjemmel for offentlige myndigheder til at samkøre registre, derimod stiller persondataforordningen krav om, at viderebehandling til et andet formål end det oprindelige tænkte, jf. art. 6, stk. 4, kun er lovlig, hvis det er baseret på samtykke til viderebehandlingen, på EU-retten eller dansk ret i overensstemmelse med art. 23, stk. 1, eller hvis det nye formål kan anses for ikke at være uforeneligt med det oprindelige indsamlingsformål.

For ikke at pålægge en uforholdsmæssig stor gruppe af personer eller selskaber en administrativ byrde, påtænkes indberetningspligten begrænset til ejere eller medejere af kvoteandele, der er lig med personkredsen omfattet af kvotekoncentrationslofterne. Oplysningspligten tænkes således ikke pålagt en långiver mv., som ikke er ejer eller medejer af kvoteandele, men disse vil kunne blive pålagt at afgive oplysninger, jf. nærmere herom nedenfor under afsnit 2.1.3.5.

Jf. den under afsnit 2.1.3.2 omtalte afgrænsning, tænkes oplysningspligten heller ikke at skulle omfatte mellemværender, som ligger under en eventuel bagatelgrænse, samt i øvrigt ej heller for andre mellemværender, som falder uden for en rimelig afgrænsning, der foretages ved udmøntningen af bemyndigelsen.

Øvrige engagementer vedrørende lån eller leje af aktiver, samt andre aftaler af privatretlig karakter, vil også kunne være omfattet af pligten til at afgive oplysninger, såfremt det vil være relevant i forhold til kontrol af overholdelse af reglerne om kvotekonzentration, jf. afsnit 2.1.3.5.

2.1.3.5 Kontrol

2.1.3.5.1. Adgang uden retskendelse

Fiskerilovens § 117 indeholder hjemmel til, at kontrolmyndigheden mod behørig legitimation og uden retskendelse har ret til adgang til fiskerfartøjer og fiskerivirksomheder m.v., der omsætter fisk, med henblik på at efterse logbøger, varebeholdninger, forretningsbøger, regnskabsmaterialer m.v. Den nuværende hjemmel vedrører fiskerikontrollens almindelige rutinemæssige inspektioner i relation til fiskeri og omsætning af fisk.

I forbindelse med, at der indføres en ny reguleringsmodel for det samlede ejerskab af kvoteandele, hvor økonomiske mellemværender med andre ejere eller medejere af kvoteandele end erhvervsfiskere og erhvervsfiskerselskaber kan få betydning for opgørelsen af ejerskabet, er der behov for en bredere hjemmel til at føre kontrol med oplysninger om økonomiske forhold.

Det foreslås derfor, at der indsættes et nyt stk. 5 i § 117, hvorefter kontrolmyndigheden til kontrol med overholdelsen af øvre grænser for ejerskab af kvoteandele er 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, og at kontrolmyndigheden bliver berettiget til at få adgang til ethvert sted, hvor sådant materiale opbevares.

Hjemlen skal dels give mulighed for at føre kontrol med rigtigheden af de indberettede oplysninger, jf. afsnit 2.1.3.4. Desuden skal det være muligt at kontrollere, om der eksisterer økonomiske mellemværender af relevans for opgørelsen af det samlede ejerskab ud over, hvad der er indberettet af ejere og medejere af kvoteandele, herunder også indirekte mellemværender via en eller flere mellemlid. Kontrollen vedrører mellemværender i erhvervsmæssigt regi såvel som mellemværender i privat regi, når blot de direkte eller indirekte udgør et mellemværende mellem ejere eller medejere af kvoteandele, som er omfattede af koncentrationslofterne. Ligeledes bør kontrolmyndigheden have adgang til oplysninger af privatretlig karakter samt oplysninger, der ikke befinder sig i forretningslokaler, men som kan tænkes at findes på eksempelvis en aktionærs privatbolig. For at kunne udføre en effektiv kontrol, bør kontrolmyndigheden derfor have adgang til alle oplysninger vedrørende økonomiske mellemværender i det omfang, at disse skal medregnes i opgørelsen af det samlede ejerskab af kvoteandele. Kontrolmyndigheden bør ligeledes have fysisk adgang til ethvert sted, hvor disse oplysninger kan opbevares, hvad enten dette er fiskerfartøjer,

forretningslokaler eller privat bolig. Oplysningerne forventes normalt at være tilgængelige i form af fysisk eller elektronisk materiale, såsom regnskabsmateriale, herunder bilag, bankudskrifter, e-mail, tekstbeskeder m.v.

Den foreslåede bestemmelse er afgrænset til alene at gælde adgang hos ejere og medejere af kvoteandele, det være sig fysiske personer og juridiske personer, som er den personkreds grænserne for ejerskab af kvoteandele gælder for. Bestemmelsen hjemler således ikke adgang hos denne personkreds eksterne rådgivere, advokater, revisorer eller bankforbindelser m.v. Er der behov for adgang hos andre end ejere eller medejere af kvoteandele, skal der således indhentes en dommerkendelse efter retsplejelovens almindelige bestemmelser.

Kontrollen påtænkes udført af et til formålet oprettet revisionsteam med kompetencer inden for revision og regnskab til at føre kontrol med personer og selskaber, som har engagementer i fiskerivirksomheder i form af lån, kaution, pant m.v. Teamets opgave vil bestå i systematisk ud fra en risikobaseret tilgang at kontrollere, at grænserne for ejerskab af kvoteandele overholdes, samt via den løbende monitoring af området og i tæt samarbejde med den øvrige del af ministeriets forvaltning, proaktivt at imødegå mulige omgåelser af reglerne.

2.1.3.5.2. Pligt til at afgive oplysninger

Fiskerilovens nuværende § 112, stk. 1, giver bemyndigelse til ministeren til brug for administration af loven og i kontroløjemed at fastsætte nærmere regler om afgivelse og behandling af oplysninger om fartøjer, redskaber og øvrigt materiel, fiskeri, fangst, omsætning m.v. og oplysninger af teknisk, økonomisk og driftsmæssig karakter om fiskeri. Derudover indeholder § 112, stk. 2, en bemyndigelse til at fastsætte regler om afgivelse og behandling af regnskaber og driftsøkonomiske oplysninger til statistisk brug.

For at kunne udøve en effektiv kontrol med reglerne om øvre grænser for ejerskab af kvoteandele foreslås, at der i § 112, stk. 1, tilføjes en bemyndigelse som et nyt pkt. 4, hvorefter ministeren kan fastsætte nærmere regler om afgivelse og behandling af oplysninger om og dokumentation for økonomiske mellemværender vedrørende ejere og medejere af kvoteandele, herunder også fra disse personers eksterne rådgivere og pengeinstitutter.

Med bestemmelsen vil kontrolmyndighederne, ud over at kunne afkræve oplysninger vedrørende økonomiske mellemværender fra både ejere og medejere af kvoteandele, også kunne kræve dokumentation vedrørende disse oplysninger fra samme personkreds eksterne rådgivere, eksempelvis advokater og revisorer, samt pengeinstitutter, og andre personer eller selskaber, eksempelvis skibsmæglere, som kan tænkes at ligge inde med oplysninger om økonomiske mellemværender mellem ejere eller medejere af kvoteandele.

Oplysningspligten omfatter enhver relevant oplysning om og dokumentation vedrørende økonomiske mellemværender, der skal medregnes i opgørelsen af ejerskabet af kvoteandele jf. den foreslåede § 35. Det kunne eksempelvis være aftaler og kontrakter, samt oplysninger om låneforhold, sikkerhedsstillelse og banktransaktioner. Oplysningspligten gælder også for forhold, som måtte omhandle eventuelle tredjemænd, der antages at optræde som mellemmand mellem ejere

og medejere af kvoteandele. Med oplysningspligten vil det være muligt at afstemme og kontrollere indsendte oplysninger med oplysninger fra tredjeparter.

2.1.3.6. Indefrysning, påbud om afvikling og bortfald

Med forslaget til § 35, stk. 2, nr. 4-6, foreslås det, at ministeren bemyndiges til at fastsætte regler om indefrysning af årsmængder tildelt på baggrund af kvoteandele, om at give påbud om nedbringelse af ejerandele samt om bortfald af kvoteandele ved overskridelse af de øvre grænser for ejerskab af kvoteandele.

Efter de nuværende regler i reguleringsbekendtgørelsens § 95 og 103 kan der gives påbud med en frist på 3 måneder om nedbringelse af ejerandele ved overskridelse af de øvre grænser, hvorefter kvoteandelene bortfalder. Derimod sker der ikke indefrysning af årsmængderne tildelt på baggrund af de kvoteandele, som ligger over de øvre grænser for ejerskab af kvoteandele.

I den politiske aftale skelnes der mellem, om overskridelsen af kvoteloftet skyldes ejeren af kvoteandelens egne handlinger, eller om overskridelsen skyldes andres handlinger eller udefrakommende begivenheder, som ejeren ikke har indflydelse på. Retsvirkningerne skal ifølge aftalen være forskellige i disse to situationer.

I den første situation bringer fiskeren/ejeren af kvoteandel sig over et kvoteloft ved egen handling. Det kan eksempelvis være gennem køb af kvoter eller indgåelse af økonomiske mellemværender, som skal tælle med i opgørelsen af ejerskabet. Dette omfatter også tilfælde, hvor aktører kunne og burde vide, at deres økonomiske engagementer ville medføre en overtrædelse af kvotelofterne. I disse tilfælde skal der ifølge den politiske aftale gives et påbud om nedbringelse af ejerandelene med en væsentligt kortere frist end den nuværende frist på 3 måneder. Desuden skal årsmængderne, tildelt på grundlag af de overskydende andele, indefryses, så fiskeren ikke kan fiske på disse, indtil det samlede ejerskab igen er bragt under grænsen. Er ejerskabet af kvoteandele ikke bragt under kvotelofterne inden for den kortere frist, bortfalder ejerskabet af de overskydende kvoteandele, og disse andele overgår til Fiskefonden.

I den anden situation kommer fiskerens samlede ejerskab af kvoteandele over kvotelofterne som følge af hændelser, som fiskeren ikke har indflydelse på. Det kan eksempelvis være ved ændringer i størrelserne af de forskellige IOK- eller FKA-kvoter for de enkelte IOK- eller FKA-arter, som medfører forskydninger mellem arterne i beregningen af de samlede lofter for FKA- og IOK-arter. Derved kan en ejer af kvoteandele af en art, fx makrel, komme over det samlede kvoteloft for IOK-arter, uagtet at han ikke har købt nye kvoteandele eller indgået økonomiske mellemværender med en anden ejer af kvoteandele. Et andet eksempel er det tilfælde, hvor en fisker, der har lånt penge af en anden fisker, erhverver nye kvoteandele med en anden artssammensætning, hvilket vil påvirke artssammensætningen af de B-kvoter hos fiskeren, der har ydet lånet. I disse tilfælde skal der ligeledes gives et påbud om nedbringelse af ejerandelene, men ud fra en proportionalitetsbetragtning gives der en længere frist til lovliggørelsen. Efter aftalen skal denne frist være på op til 2 år. Modsat førstnævnte situation indefryses de overskydende andele ikke, det vil sige, at fiskeren kan fortsætte med at fiske årsmængderne tildelt på grundlag af kvoteandelene. Er ejerskabet af

kvoteandele ikke bragt under kvotelofterne inden for fristen, bortfalder ejerskabet til de overskydende kvoteandele, og disse andele overgår til Fiskefonden.

Ifølge den politiske aftale skal et påbud om at nedbringe ejerandele efterkommes, også i situationer hvor overskridelsen skyldes en begivenhed, som fiskeren ikke har indflydelse på.

I forbindelse med ikrafttrædelsen af den nye reguleringsmodel, kan der opstå tilfælde, hvorefter en ejer eller medejer af kvoteandele som følge af, at der nu medregnes økonomiske mellemværender i opgørelsen af det samlede ejerskab, kan komme over grænserne for ejerskab. I disse tilfælde vil der ligeledes blive givet et påbud om at nedbringe ejerskabet af kvoteandele, men fristen og afviklingstakten herfor vil blive sat under hensyntagen til, at påbuddet ikke får karakter af ekspropriation.

Efterlevelsen af påbud om at nedbringe de samlede kvoteandele vil både 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). En B-kvoteandel vil i sagens natur ikke kunne bortfalde efter udløbet af fristen, idet den ikke beror på rettigheder udstedt af det offentlige. Derfor er det kun A-kvoteandele, der tilhører den, som overskrider kvotekoncentrationsgrænsen, der vil kunne bortfalde.

2.1.3.7. Sanktioner for overtrædelser af kvotekoncentrationslofter

Med den politiske aftale af 16. november 2017 blev det besluttet, at der ved overtrædelse af kvotekoncentrationslofterne, skal sanktioneres ud fra et princip om hårdere sanktionering i takt med overtrædelsens grovhed, og at der skal lægges kriterier til grund som alvor, omfang og varighed, ligesom gentagelsestilfælde kan føre til skærpet sanktion. Herudover skal sanktionen knyttes til indtjeningen fra fiskeri på de kvoteandele, som kvotekoncentrationsloftet overskrides med. Sanktionernes størrelse skal således fastsættes under hensyn til en samlet vurdering af forholdet, for at sanktionen har en præventiv virkning.

I den nuværende bestemmelse i fiskerilovens § 130, stk. 2, kan der i regler, der fastsat i medfør af loven, fastsættes straf i form af bøde for overtrædelse eller forsøg på overtrædelse af bestemmelserne i reglerne. Denne hjemmel påtænkes anvendt ved overtrædelser af de nye regler om grænser for ejerskab af kvoteandele, som er fastsat i medfør af den foreslåede § 35, stk. 2.

Der kan ligeledes straffes for formelle overtrædelser, for eksempel ved overtrædelse af oplysningspligten ved manglende oplysning om økonomiske mellemværender, selv om hensigten med forsømmelsen ikke har været at overtræde koncentrationsreglerne.

I situationer, hvor overtrædelser af kvotekoncentrationsreglerne skyldes ejerens egen handling, eller hvor ejeren kunne og burde vide, at et økonomisk engagement ville medføre en overtrædelse af kvotelofterne, kan der straffes med bøde allerede ved selve overskridelsen.

I situationer, hvor overtrædelser af kvotekoncentrationsreglerne derimod skyldes andres handling eller udefrakommende begivenheder, som ejeren ikke har indflydelse på, foreligger der ikke

tilregnelighed til lovovertrædelsen. Først når der er udstedt et påbud om at nedbringe det samlede ejerskab af kvoteandele, og dette påbud ikke efterkommes, vil den manglende overholdelse af påbuddet kunne straffes med bøde.

Efter den nuværende bestemmelse i fiskerilovens § 132, stk. 1, kan fisk, som er fanget i strid med loven eller i regler fastsat i medfør af loven eller værdien heraf, konfiskeres. Såfremt rettighedshaveren har overtrådt kvotekonzentrationslofterne, og dette har medført en udnyttelse af kvoteandelene, ud over grænserne for det samlede ejerskab af kvoteandele, vil dette være at betragte som overfiskeri i strid med loven, hvorved disse mængder eller værdien heraf efter de gældende regler vil kunne konfiskeres. Ifølge den politiske aftale skal der dog ikke ske konfiskation i situationer, hvor overtrædelse af grænserne for ejerskab af kvoteandele skyldes andres handling eller udefrakommende begivenheder, som ejeren ikke har indflydelse på.

Overtrædelser af reglerne om kvotekonzentrationer kan således sanktioneres både med bøde og med konfiskation efter de nugældende regler og der er således ikke brug for en ny hjemmel i forhold til sanktionering af overtrædelserne.

2.2. Produktionsafgiftsfondenes bestyrelser

2.2.1. Gældende ret

Fiskerilovens kapitel 17 omhandler administrationen af produktionsafgifter. Efter § 104, stk. 1, udpeger fiskeriministeren fondenes bestyrelse for 4 år ad gangen, efter indstilling fra interesseorganisationerne. Producent- og brancheorganisationer afgiver indstilling om 2/3 af bestyrelsernes medlemmer, mens Forbrugerrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Danmarks Frie Forskningsfond i fællesskab afgiver indstilling om 1/3 af bestyrelsernes medlemmer.

På nuværende tidspunkt er der alene nedsat én produktionsafgiftsfond, Fiskeafgiftsfonden, jf. bekendtgørelse nr. 1392 af 10. december 2010 om produktionsafgift på fisk landet af danske fiskerfartøjer.

2.2.2. Udenrigsministeriets overvejelser

I forlængelse af *Aftale om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri* har aftaleparterne besluttet, at der skal ske en ændring i sammensætningen af bestyrelsen for Fiskeafgiftsfonden. Fondens primære formål er at styrke fiskerierhvervets udvikling gennem uddeling af midler, der opkræves som produktionsafgifter i dansk fiskeri. Aftaleparterne ønsker, at bestyrelsen skal repræsentere fiskerierhvervet mere bredt end i dag, så den bl.a. kan omfatte repræsentanter for nye producent- og brancheorganisationer inden for dansk fiskeri. Desuden ønsker parterne at styrke repræsentationen for offentlige interesser ved at øge andelen af repræsentanter for offentlige interesser i bestyrelserne. Dermed vil der også blive plads til repræsentanter for eksempelvis natur- og miljøorganisationer. Repræsentanter for producent- og brancheinteresser vil dog fortsat udgøre et flertal i bestyrelsen.

2.2.3. Den foreslåede ordning

Med forslaget til ændring af § 104, stk. 1, vil en bestyrelse for en produktionsafgiftsfond få en ændret sammensætning, således at bestyrelsen mere bredt end i dag kan repræsentere fiskerierhvervet, og at repræsentationen for offentlige interesser i bestyrelsen styrkes. Repræsentanter for offentlige interesser er eksempelvis repræsentanter fra forbrugerorganisationer, arbejdstagerorganisationer, forskningssektoren samt natur- og miljøorganisationer.

Det foreslås derfor, at producent- og brancheinteresser fremover får indstillingsret for så vidt angår 6/11 af bestyrelsens medlemmer, mod nu 2/3 af medlemmerne, mens offentlige interesser fremover får indstillingsret for så vidt angår 5/11 af bestyrelsens medlemmer, mod nu 1/3 af medlemmerne. Repræsentanter for producent- og brancheinteresser vil således fortsat udgøre et flertal i bestyrelsen.

Det foreslås tillige, at der ikke nævnes specifikke organisationer i loven for så vidt angår repræsentanter for offentlige interesser, således som det på tilsvarende vis er tilfældet i den gældende formulering af bestemmelsen for så vidt angår producent- og brancheinteresser. I stedet foreslås det, at de specifikke organisationer benævnes som repræsentative organisationer for offentlige interesser. Den specifikke henvisning til Forbrugerrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Danmarks Frie Forskningsfond foreslås derfor at udgå af loven. Herefter vil det være overladt til ministeren at beslutte, hvilke organisationer for offentlige interesser, der vil kunne afgive indstilling om medlemmer til en bestyrelse under hensyn til, at disse findes repræsentative for offentlige interesser.

Den præcise sammensætning af en bestyrelse følger af bemyndigelsen til fiskeriministeren til at udpege fondenes bestyrelser, jf. den gældende bestemmelse i § 104, stk. 1, 1. punktum.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

For så vidt angår forslagene i relation til øvre grænser for det samlede ejerskab af kvoteandele vil de økonomiske og administrative konsekvenser for staten bestå af øget sagsbehandling og kontrol af indberetninger om økonomiske mellemværender af relevans for opgørelserne af, om ejere eller medejere af kvoteandele overholder de øvre grænser for ejerandele.

Med lovforslaget indføres en helt ny måde at opgøre erhvervsfiskeres ejerandele af de danske fiskekvoter, som forudsætter væsentligt ændrede sagsgange i den daglige administration af fiskekvoterne. For at understøtte forvaltningen af regelsættet skal der udvikles et nyt IT-system, hvortil der kan ske indberetning, og som i så høj grad som muligt vil blive baseret på automatisk it-baseret sagsbehandling af oplysningerne om ejerskab af kvoteandele for at bl.a. at begrænse sagsbehandlingstider og fejl. Det må dog forventes, at der fortsat vil være et vist omfang af manuel sagsbehandling, særligt i opstartsfasen af det nye reguleringssystem.

Til udvikling af IT-systemer og etableringen af nye administrative sagsgange må der forventes en indkøringsperiode på ½-1 år fra lovens ikrafttræden, inden administrationen er fuldt på plads. Da lovgivningen ikke ligner andre lovgivningsområder, må der forudses en vis risiko for, at udvikling af IT-systemerne bliver mere kompleks end forudset, herunder også som følge af de skærpede krav til databeskyttelse. Det vurderes, at principperne for digitaliseringsklar lovgivning er fulgt.

Forslagets økonomiske konsekvenser for staten omfatter dels personaleudgifter til øget administration og kontrol, dels udgifter til udvikling og drift af understøttende IT-systemer. Personaleudgifterne, herunder til etablering og drift af et særligt revisionsteam, som får til opgave at føre kontrol med overholdelse af reglerne om kvotekonzentrationer, vurderes at udgøre ca. 6 mio. kr. årligt. Udgifterne til udvikling og drift af nye elementer til det eksisterende fiskeri-IT-system til indberetning af oplysninger om økonomiske engagementer og til opgørelse af kvoteregnskabet vurderes at udgøre ca. 5 mio. kr. årligt i perioden 2019-2023, og herefter 0,5 mio. kr. årligt til vedligeholdelse af systemet. Udgifterne kan ikke afholdes inden for ministerområdets samlede bevilling på de loftbelagte konti.

Forslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser for regioner og kommuner

Forslaget om ændring af produktionsafgiftsfondenes bestyrelser vurderes ikke at have økonomiske og administrative konsekvenser for staten, regioner og kommuner.

4. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet mv.

For erhvervsfiskere, erhvervsfiskerselskaber og andre ejere eller medejere af kvoteandele vil der med forslaget blive lagt yderligere begrænsninger på mulighederne for ejerskab af andele af danske fiskekvoter. Disse begrænsninger vurderes dog ikke at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget vurderes at have en vis adfærdsvirkning for erhvervsfiskere, som ejer kvoteandele tæt på eller over loftet for kvoteejereandele, idet der med den nye opgørelsesmetode medregnes kvoteandele, som hidtil ikke har indgået i kvoteregnskabet. Disse fiskere må fremover forventes at ville være mere tilbageholdende med at erhverve nye kvoteandele og med at engagere sig økonomisk i forhold til andre erhvervsfiskere.

Ejere eller medejere af kvoteandele, som efter de nuværende regler ejer kvoteandele tæt på lofterne for ejerskab, og som samtidig har økonomiske engagementer med andre ejere eller medejere af kvoteandele, vil fremover kunne komme i en situation, hvor de ifølge de nye regler får en ejerandel, som overstiger lofterne. Disse fiskere vil blive pålagt at reducere deres kvoteandele gradvist over en længere årrække, enten ved at afhænde kvoteandele man ejer, eller ved at afhænde økonomiske engagementer med andre fiskere. Denne afhændelse vurderes dog ikke at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet afhændelsen vil skulle ske over en længere tidsperiode.

Med forslaget vil ejere eller medejere af kvoteandele skulle indberette, hvis de har direkte eller indirekte økonomiske mellemværender (lån, kaution, sikkerhedsstillelse m.v.) med andre ejere eller medejere af kvoteandele. Disse indberetninger skal foretages for såvel mellemværender, der er indgået før tidspunktet for lovens ikrafttrædelse, som for fremtidig indgåelse af økonomiske mellemværender. For at begrænse den administrative byrde for erhvervet forventes det, at der vil ske en begrænsning af, hvilke økonomiske mellemværender, der skal medregnes og indberettes, herunder økonomiske mellemværender med banker og realkreditinstitutioner mv., samt at der fastsættes en bagatelgrænse på et niveau, som skønnes at fritage en lang række mindre økonomiske mellemværender fra medregning og indberetning.

Til brug for administration af reguleringsmodellen etableres et IT-system, hvortil der kan ske indberetning. Ved ikrafttrædelsen af den nye reguleringsmodel vil der skulle ske en første indberetning for alle eksisterende økonomiske mellemværender. Herefter skal der alene ske indberetning, når der etableres nye mellemværender eller når mellemværender ændres eller afvikles. Det kan eventuelt også blive aktuelt med en årlig indberetning af status på alle mellemværender. De præcise regler for indberetning vil blive fastlagt i bekendtgørelse i medfør af den foreslåede § 34, stk. 2.

Da der ikke findes et centralt register eller lignende over låneforhold og andre økonomiske mellemværender mellem erhvervsfiskere og andre ejere eller medejere af kvoteandele, er det svært at vurdere omfanget af de økonomiske mellemværender, som vil blive omfattet af indberetningspligten og af de heraf følgende begrænsninger i henhold til de nye kvotekoncentrationsregler. Det skønnes dog, at antallet af økonomiske mellemværender mellem personer eller selskaber af relevans for reguleringsmodellem er relativt beskedent, ikke mindst henset til den under afsnit 2.1.3.2. foreslåede afgrænsning. Det er derfor ikke muligt at kvantificere de administrative konsekvenser yderligere.

Forslaget vurderes således samlet set ikke at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget om ændring af produktionsafgiftsfondenes bestyrelser har ikke erhvervsøkonomiske konsekvenser.

5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

6. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.

8. Hørte myndigheder m.v.

Et udkast til lovforslaget har i perioden fra den [xx. september] 2018 til den [xx. oktober] 2018 været i høring hos følgende organisationer og myndigheder m.v.:

3F-Transportgruppen, Advokatsamfundet, Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd, Atlantic Shipping, Brancheforeningen Dansk Skaldyrsopdræt, Danish Seafood Association, Danmarks Fiskehandlere, Danmarks Fiskeriforening Producentorganisation, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Pelagiske Producentorganisation, Danmarks Skibsmæglerforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Akvakultur, Dansk Amatørfiskeriforening, Dansk Erhverv, Dansk Fritidsfiskerforbund, Dansk Kystfiskerforbund, Dansk Kystfiskerforening, Dansk Åleproducentforening, Danske Havne, Danske Speditører, Den Danske Dommerforening, DI Fødevarer, DI Handel, DTU Aqua,

Greenpeace, Ferskvandsfiskerforeningen for Danmark, Fiskeindustriens Arbejdsgiverforening, Fiskeriets Arbejdsmiljøråd, Foreningen af Fiskeauktioner og Samlercentraler i Danmark, Foreningen Muslingeerhvervet, Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri, FSR – danske revisorer, Landbrug og Fødevarer, Levende Hav, Marine Ingredients Denmark, NOAHs Sekretariat, OCEANA, WWF.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Lovforslaget forventes at medføre merudgifter for staten på 6 mio. kr. årligt til sagsbehandling og kontrol, samt merudgifter på 5,0 mio. kr. årligt i 2019-2023 til udvikling og drift af IT-system og herefter 0,5 mio. kr. årligt til vedligeholdelse af systemet. Forslaget har ingen økonomiske konsekvenser for regioner og kommuner.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Lovforslaget forventes at medføre administrative konsekvenser for staten i forbindelse med indhentning og sagsbehandling af oplysninger samt kontrol. Forslaget har ingen administrative konsekvenser for regioner og kommuner.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Lovforslaget forventes ikke at medføre merudgifter for erhvervet.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Lovforslaget forventes i meget begrænset omfang at medføre øgede administrative byrder.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser (sæt X)	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter de nuværende regler er vurderingen af, om en person eller et selskab har adgang til bestemmende indflydelse sket på et konkret subjektivt grundlag, jf. reguleringsbekendtgørelsens § 13, nr. 4. Her er begrebet bestemmende indflydelse defineret som muligheden for at træffe bestemmelse af økonomisk og driftsmæssig karakter i forbindelse med fangst og landing samt overdragelse ved salg af kvoteandele og leje af årsmængder. Begrebet ”bestemmende indflydelse” har således hidtil lænet sig op ad definitionen af begrebet, som det kendes i selskabs- og selskabsskattelovgivningen.

Med forslaget til § 3, nr. 8), flyttes definitionen af ”bestemmende indflydelse” til selve loven. Samtidig objektiviseres begrebet, hvorefter alle økonomiske mellemværender mellem aktører i erhvervet antages at kunne give mulighed for kreditoren til at påvirke økonomiske og driftsmæssige dispositioner foretaget af debitoren, herunder en mulighed for at udøve en bestemmende indflydelse over debtors ejerskab af kvoteandele, uagtet om denne mulighed er rent hypotetisk. Begrebet fraviger således fra den civilretlige definition i øvrig lovgivning, for eksempel i selskabsretten og i selskabsskatteretten og således ikke tænkt anvendt ved vurderingen af koncernretlige forbindelser, men skal forstås uden for koncernsammenhænge. Begrebet tænkes alene anvendt i forbindelse med opgørelse af, om de øvre grænser for ejerskab af kvoteandele er overholdt, jf. bemærkningerne forslagets til § 1, nr. 2. Retsvirkningen af dette mellemværende er, at udlåner/sikkerhedsstiller i opgørelsen af, om grænserne for ejerskab af kvoteandele er overholdt, bliver tillagt yderligere kvoteandele (kaldet ”B-kvoteandele”), hvis størrelse fastsættes på baggrund af størrelsen af det økonomiske mellemværende. Forholdet for B-kvoteandelenes artssammensætning, for eksempel hvor mange promise torsk, rødspætte, sild m.v., der skal tillægges udlåner, vil være afhængigt af forholdet mellem låners artssammensætning vægtet i forhold til en beregnet nutidsværdi af kvoteandelen. Nutidsværdien er en teoretisk markedsværdi. Begrebet er således ikke afhængig af en skønsmæssig vurdering af, hvem der har bestemmende indflydelse på forretnings- og driftsmæssige dispositioner i et erhvervsfiskerselskab eller på en personligt drevet erhvervsfiskervirksomhed, men er en objektiv omregning af økonomiske mellemværender blandt erhvervsfiskere til tilsvarende kvoteandele.

Til nr. 2

De gældende grænser for samlede ejerskab af kvoteandele, også kaldet kvotekonzentrationsregler fremgår i dag af reguleringsbekendtgørelsen, som fastsætter regler for udøvelsen af det erhvervmæssige fiskeri med hjemmel i fiskerilovens § 34. Kvotekonzentrationsreglerne fremgår af kapitel 9 og 11 i reguleringsbekendtgørelsen. Fiskeriloven omtaler ikke grænser for samlede ejerskab af kvoteandele.

Den foreslåede § 35, stk. 1, fastsætter princippet om, at den danske kvoteadministration fastlagt i medfør af lovens § 34 skal begrænses af øvre grænser for en person eller et selskabs ejerskab af

danske kvoteandele (kvotekoncentrationslofter). Videre fastsættes det, at der i opgørelse af, om grænserne for ejerskab af kvoteandele er overholdt, som hidtil skal indgå de kvoteandele, som en person eller et selskab ejer helt eller delvist. Som et nyt element skal der også forholdsmæssigt medregnes kvoteandele ejet af andre personer eller selskaber, som personen hvis samlede ejerskab opgøres, har adgang til at udøve bestemmende indflydelse over gennem økonomiske mellemværender, jf. bemærkningerne til forslaget § 1, nr.1, som eksempelvis lån, kaution eller sikkerhedsstillelse, der er ydet til andre erhvervsfiskere, erhvervsfiskerselskaber, samt andre ejere eller medejere af kvoteandele.

I forslaget til § 35, stk. 2, gives ministeren for fiskeri og ligestilling bemyndigelse til at fastsætte regler om øvre grænser for en persons eller et selskabs samlede ejerskab af kvoteandele. Eftersom begrebet bestemmende indflydelse, jf. forslaget § 1, nr. 1, er meget vidtgående, vurderes det, at kvotekoncentrationsreglerne bør baseres på klare og objektive regler for, hvordan det samlede ejerskab af kvoteandele opgøres og hvordan økonomiske mellemværender omregnes til B-kvoteandele. Omregningen af økonomiske mellemværender til B-kvoteandele forventes at ske på baggrund af matematiske formler, hvori blandt andet indgår en beregnet handelsværdi for kvoteandele, der samlet giver udtryk for det teoretisk potentiale for køb af kvoteandele, som det omhandlede økonomiske mellemværender repræsenterer.

Størrelsen på de økonomiske mellemværender vil tage udgangspunkt i de oplysninger, som erhvervsfiskere, erhvervsfiskerselskaber og andre ejere af kvoteandele vil blive pålagt at indberette, jf. bestemmelsens stk. 2, nr. 3, og hvis rigtighed stikprøvevis vil blive kontrolleret af revisionsteamet, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 4 og nr. 5.

Ud fra en proportionalitetsbetragtning såvel som ud fra et ressourcehensyn til erhvervet og det offentlige, foreslås det med § 35, stk. 2, nr. 2, at ministeren bemyndiges til at afgrænse, hvilke økonomiske mellemværender, der skal indgå i opgørelsen, således at oplysninger om økonomiske mellemværender kan fritages for at skulle indberettes og medregnes, såfremt disse ud fra deres karakter eller størrelse ikke vurderes at være relevante ved vurderingen af kvotekoncentrationslofterne eller bestemmende indflydelse. Afgrænsningen kan både ske ud fra det økonomiske mellemværendes type eller størrelse, eller ud fra et skøn over, at de implicerede aktører har så lav koncentration af A-kvoteandele, at B-kvoteandele ikke vurderes at kunne give de pågældende aktører en dominerende indflydelse i erhvervet. Eksempelvis kunne der tænkes en undtagelse for almindelige bank- og realkreditlån ud fra karakteren af disse lån. Endvidere synes det hensigtsmæssigt at fastsætte en bagatelgrænse for hvornår eller hvilke mellemværender der skal medregnes.

Det kan forekomme, at udmøntningen af bestemmelsen vil medføre, at nogle aktørers bestående økonomiske mellemværender sammenlagt med de kvoteandele, som disse allerede ejer ved lovens ikrafttrædelse, vil udgøre en overskridelse af kvotelofterne. Eftersom der i disse tilfælde vil være tale om velerhvervede rettigheder, vil et krav om afvikling af bestående forhold kunne være af ekspropriativ karakter. Det forudsættes derfor, at der ved udmøntningen af bemyndigelsen tages

højde herfor, således at berørte selskaber og personer får en passende periode til at afvikle ejerforhold uden at dette medfører et økonomisk tab.

Generelt foreslås det således, at de grundlæggende principper for opgørelse af, om grænserne for ejerskab af kvoteandele er overholdt, og om pligten til at indberette og afgive oplysninger fastsættes i loven, mens der gives ministeren for fiskeri og ligestilling bemyndigelse til at fastsætte de nærmere regler ved bekendtgørelse. Herved vil det være muligt at justere reguleringsmodellen efter behov. Modellen skal ifølge den politiske aftale evalueres i 2021, og en eventuel justering som følge heraf, vil således kunne foregå uden lovændring inden for den foreslåede ramme i dette lovforslag.

Lovens tidligere § 35 har ikke været af retlig relevans de seneste år og udgik ved lov nr. 736 af 8. juni 2018, der trådte i kraft 1. juli 2018, idet reglen vurderedes overflødig.

Til nr. 3

Fiskerilovens kapitel 17 omhandler administrationen af produktionsafgifter. Efter lovens § 104, stk. 1, udpeger ministeren for fiskeri og ligestilling fondenes bestyrelse efter indstilling fra interesseorganisationerne. Producent- og brancheorganisationer afgiver indstilling til ministeren om 2/3 af bestyrelsernes medlemmer, mens Forbrugerrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Danmarks Frie Forskningsfond i fællesskab afgiver indstilling om 1/3 af bestyrelsernes medlemmer.

Det foreslås med de foreslåede ændringer til § 104, stk. 1, at producent- og brancheinteresser fremover får indstillingsret for så vidt angår 6/11 af bestyrelsens medlemmer, mens offentlige interesser fremover får indstillingsret for så vidt angår 5/11 af bestyrelsens medlemmer. Repræsentanter for producent- og brancheinteresser vil således fortsat udgøre et flertal i bestyrelsen. Repræsentanter for offentlige interesser er eksempelvis repræsentanter fra forbrugerorganisationer, arbejdstagerorganisationer, forskningssektoren samt natur- og miljøorganisationer.

Det foreslås tillige, at der i bestemmelsen ikke nævnes specifikke organisationer, for så vidt angår repræsentanter for offentlige interesser. I stedet foreslås det, at der henvises til ”De repræsentative organisationer for offentlige interesser”. Den specifikke henvisning til Forbrugerrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Danmarks Frie Forskningsfond foreslås derfor at udgå af loven. Herefter vil det via bemyndigelsen i § 104, stk. 1, 1. punktum, være overladt til ministeren nærmere at beslutte, hvilke organisationer, som varetager offentlige interesser, der vil kunne afgive indstilling om medlemmer til en bestyrelse under hensyn til, at disse findes repræsentative for offentlige interesser.

Til nr. 4

Efter den gældende § 112, stk. 1, kan ministeren for fiskeri og ligestilling til brug for administration af loven, herunder til statistisk brug samt i kontroløjemed, fastsætte regler om afgivelse og behandling af oplysninger om med direkte relation til fiskeri og omsætning af fisk, herunder oplysninger af teknisk, økonomisk og driftsmæssig karakter.

For at kunne udøve en effektiv kontrol med reglerne om øvre grænser for ejerskab af kvoteandele foreslås, at der i § 112, stk. 1, tilføjes en bemyndigelse som et nyt nr. 4, hvorefter ministeren kan fastsætte nærmere regler om afgivelse og behandling af oplysninger om og dokumentation for økonomiske mellemværender vedrørende ejere og medejere af kvoteandele, herunder også fra disse personers eksterne rådgivere og pengeinstitutter.

Med den foreslåede bestemmelse vil ministeren kunne fastsætte regler om, at kontrolmyndighederne kan afkræve en bred personkreds oplysninger om økonomiske mellemværender af relevans for opgørelsen af det samlede ejerskab af kvoteandele, jf. bemærkningerne forslaget til § 1, nr. 2. Oplysningerne vil kunne kræves af både de direkte implicerede parter, det vil sige ejere og medejere af kvoteandele, fra denne personkreds eksterne rådgivere, eksempelvis advokater og revisorer, samt pengeinstitutter og andre personer eller selskaber, eksempelvis skibsmæglere, som kan tænkes at ligge inde med relevante oplysninger om de økonomiske mellemværender.

Oplysningspligten foreslås at omfatte enhver relevant oplysning om økonomiske mellemværender og dokumentation herfor. Det kunne eksempelvis være aftaler og kontrakter, samt oplysninger om låneforhold, sikkerhedsstillelse og banktransaktioner. Oplysningspligten gælder også for forhold, som måtte omhandle eventuelle tredjemænd, der antages at optræde som mellemmand mellem ejere og medejere af kvoteandele. Med oplysningspligten vil det være muligt at afstemme og kontrollere indsendte oplysninger med oplysninger fra tredjeparter.

Til nr. 5

Den nuværende hjemmel i fiskerilovens § 117, stk. 2 og stk. 4, giver kontrolmyndighederne adgang uden retskendelse til blandt andet fartøjer, fiskefabrikker m.v., med henblik på at inspicere fartøjets last, mærkning, logbøger, varebeholdninger, forretningsbøger m.v., med henblik på kontrol af overholdelse af fiskerilovgivningen.

Med forslaget til et nyt § 117, stk. 4, foreslås en udvidelse af hjemmelsgrundlaget for kontrolbesøg, således at hjemmel tilvejebringes med henblik på at kontrollere rigtigheden af oplysninger om økonomiske mellemværender, som erhvervsfiskere og erhvervsfiskerselskaber i medfør af forslaget § 1, nr. 2, kan blive pålagt af egen drift at indsende. Reguleringsmodellen, hvor økonomiske mellemværender bliver omregnet til B-kvoteandele, baserer sig på oplysninger, som erhvervsfiskere og erhvervsfiskerselskaber samt aktionærer i disse selskaber bliver pålagt at indberette. Disse oplysninger kan udeblive eller være ufuldstændige eller fejlagtige, hvad enten dette beror på en bevidst eller uagtsom handling eller undladelse. Derfor er det nødvendigt med en stikprøvevis kontrol af, at oplysningerne er rigtige for at sikre en tilstrækkelig kontrol med, at koncentrationen af ejerskabet af kvoteandele i dansk fiskeri ikke bliver for stor.

Kontrolmyndigheden får med den foreslåede bestemmelse ret til mod behørig legitimation og uden retskendelse at få adgang til erhvervslokaler såvel privatlokaler med henblik på at gennemgå regnskabsmateriale samt økonomiske oplysninger af enhver karakter samt i enhver form, såvel fysisk som digital. Bestemmelsen udvider hjemmelen til at udføre kontrol i den omfattede personkreds privatlokaler. Dette skyldes, at den nye definition af begrebet bestemmende

indflydelse, jf. bemærkningerne til forslagets § 1, nr. 1, omfatter alle økonomiske mellemværender. Således vil også private lån, der ikke har en umiddelbar tilknytning til erhvervsmæssig virksomhed, blive omfattet af indberetningspligten, og vil kunne resultere i, at långiver bliver tillagt B-kvoteandele, såfremt lånets modtager er erhvervsfisker. Kontrollen forudsættes at blive udført ved stikprøver. Anvendelsen af bemyndigelsen til at udføre kontrol med borgeres privatøkonomiske forhold vil udgøre et vidtgående indgreb i borgernes private sfære, hvorfor disse indgreb bør høre til de undtagelser, hvor oplysningerne ikke kan fremskaffes på anden vis og ved konkret mistanke om, at oplysninger ikke bliver indberettede eller ikke bliver indberettede korrekt.

Da der foreslås et nyt stk. 4, bliver de nuværende stk. 5 og 6 til stk. 6 og 7.

Til § 2

Bestemmelserne foreslås sat i kraft den 1. januar 2019, i overensstemmelse med Erhvervsministeriets vejledning om, at alle love og bekendtgørelser som hovedregel skal træde i kraft enten 1. januar eller 1. juli, såfremt de har direkte konsekvenser for erhvervslivet.

Til § 3

Fiskeriloven gælder som udgangspunkt ikke for Færøerne og Grønland, jf. lovens § 143, stk. 1.

Efter lovens § 143, stk. 2, finder loven anvendelse for overtrædelse af disse EU-forordninger, også når de er begået på Færøerne eller i Grønland. Efter § 130, stk. 8, hører overtrædelser af de pågældende EU-forordninger under dansk straffemyndighed (jurisdiktion), uanset om overtrædelserne er begået uden for Danmark, hvis overtrædelserne er begået af en person, der på gerningstidspunktet havde dansk statsborgerskab og ikke havde bopæl eller i øvrigt var hjemmeboende på Færøerne eller i Grønland.

De foreslåede ændringer i nærværende ændringslov vedrører ikke de forhold, der er omfattet af de EU-ordninger, der nævnes i lovens § 143, stk. 2, og som skal forebygge, afværge og standse ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (IUU). jf. bemærkningerne forslagets til § 1, nr. 2 jf. bemærkningerne forslagets til § 1, nr. 2

Det foreslås derfor, at ændringsloven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

[SKEMA to-kolonner : Gældende formulering + Lovforslaget]