

Landsrettens begrundelse og resultat

Spørgsmålet om hjemmel til straf

Landsretten skal som anført i medfør af retsplejelovens § 862, stk. 2, forlods tage stilling til, om der i de bestemmelser, der er rejst tiltale efter, er hjemmel til at straffe.

De tiltalte er efter anklageskriftet tiltalt for i perioden fra den 26. juni 2013 til den 30. juni 2019 at have omgået kvotekonzentrationsreglerne i den såkaldte reguleringsbekendtgørelse (bekendtgørelse om regulering af fiskeriet) eller medvirket hertil ved i perioden fra den 15. august 2013 til den 20. september 2018 at have ladet kvoter mv. overføre og registrere i Fiskeristyrelsen, selvom betingelserne herfor ikke var opfyldt, idet overførslerne medførte overskridelser af kvotelofterne, da T1 ifølge anklagemyndigheden var reel ejer af de involverede selskaber.

De tiltalte har nedlagt påstand om frifindelse og har til støtte herfor i første række henvist til, at der ikke i de kvotekonzentrationsregler, der er rejst tiltale efter, er hjemmel til at straffe.

Det følger af straffelovens § 1, at straf kun kan pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må ligestilles med et sådant.

Efter § 186, stk. 1, nr. 1, i reguleringsbekendtgørelse nr. 1405 af 19. december 2012 kan den, der overtræder eller forsøger at overtræde bestemmelserne i bekendtgørelsen, straffes med bøde. Bestemmelsen, som ikke har ændret ordlyd, henviser således ikke til, hvilke regler i bekendtgørelsen, det er strafbart at overtræde. Den nærmere afgrænsning af strafansvaret kan derfor ikke umiddelbart udledes af selve straffebestemmelsen, men skal ske ved en gennemgang af bekendtgørelsens øvrige bestemmelser. Dette er ikke i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om administrative forskrifter (senest Vejledning nr. 9594 af 9. juli 2021), hvoraf fremgår, at det bør undgås at anvende sådanne straffebestemmelser.

Reguleringsbekendtgørelsens § 186, stk. 1, indeholdt herudover i bestemmelsens nr. 3 hjemmel til at straffe den, der forsøger at overtræde eller undlader at efterkomme et påbud eller forbud meddelt i henhold til bekendtgørelsen. Der er ikke meddelt de tiltalte påbud i henhold til bekendtgørelsen for så vidt angår de forhold, der er omfattet af tiltalen.

Bestemmelserne om kvotekonzentration i reguleringsbekendtgørelsen er løbende ændret. De har dog i den periode, hvor overførslerne og registreringerne hos fiskerimyndigheden efter tiltalen har fundet sted, i det væsentlige været opbygget på samme måde og haft samme indhold. Der kan i den forbindelse f.eks. henvises til § 86 om FKA og den tilsvarende bestemmelse i § 90 om IOK i bekendtgørelse nr. 1405/2012, der trådte i kraft den 1. januar 2013 og således var gældende ved de første overførsler og registreringer omfattet af tiltalen. Der kan endvidere henvises til § 94 om FKA og § 102 om IOK i bekendtgørelse nr. 1604 af 19. december 2017, som trådte i kraft den 1. januar 2018 og dermed var gældende på tidspunktet for de sidste overførsler og registreringer omfattet af tiltalen.

Efter bekendtgørelsens § 86, stk. 1-4, var kvotekonzentrationsreglerne formuleret således, at det var en betingelse for overførsel og registrering af kvoter eller ejerskab til et fartøj i fiskermyndighedernes registre, at der ikke var personer blandt ejerne eller medejerne, som ved overførslen kom til at overskride kvotelofterne fastlagt i et bilag til bekendtgørelsen og grænserne i de såkaldte krydsregler.

Hvis betingelserne ikke var overholdt, ville fiskerimyndigheden pålægge de personer, der overskred kvotelofterne, at overholde reglerne senest efter 3 måneder (den såkaldte 3-månedersregel), jf. bekendtgørelsens § 86, stk. 6. Skete dette ikke, bortfaldt eller reduceredes de kvoteandele, som overskred kvotelofterne, jf. § 86, stk. 7. Det var efter bestemmelsen lovligt at fiske på de årsmængder, som var tilknyttet de pågældende kvoter inden for den frist på 3 måneder, der var til at få bragt forholdene i orden.

Landsretten finder, at det giver anledning til tvivl, om det med denne udformning af bestemmelserne i § 86 og § 90 har været meningen, at overskridelser af kvotelofterne var

strafbare, eller om det alene har været meningen at håndhæve reglerne ved at meddele påbud i tilfælde af overskridelser af kvotelofterne. Denne tvivl skal også ses i lyset af, at bekendtgørelsen indeholdt bestemmelser, hvor det f.eks. fremgik, at noget var ”forbudt” eller ”ikke tilladt”, ligesom der var bestemmelser, hvor det klart fremgik af ordlyden, at der gjaldt et forbud mod eller et påbud om en bestemt adfærd.

Kvotekonzentrationsreglerne, som de var gældende i den periode, hvor der efter tiltalen blev foretaget overførsler og registreringer, blev indført ved bekendtgørelse nr. 349 af 19. april 2012. Modellen var i overensstemmelse med det daværende NaturErhvervstyrelsens indstillingsnotat af 28. oktober 2011 vedrørende ændring af koncentrationsreglerne for IOK og FKA i reguleringsbekendtgørelsen, hvoraf fremgår, at ordningen blev foreslået administreret således, at der skulle udføres en samlet kontrol med overholdelsen af kvotelofterne, og at styrelsen ved overskridelser heraf ville pålægge de pågældende at få forholdene bragt i orden inden for en rimelig frist. Det fremgår videre af notatet, at styrelsen efterfølgende, hvis forholdene ikke blev bragt i orden, ville inddrage de kvoteandele, der gik ud over grænseværdierne. I forlængelse heraf anføres, at det var fiskernes eget ansvar at sørge for, at de ikke overskred kvotelofterne, men styrelsen anførte ikke noget om strafansvar for overtrædelse af kvotelofterne.

Dette blev gentaget i den daværende miljø- og fødevarerministers svar af 17. november 2015 på spørgsmål nr. 77 (alm. del) fra Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg, hvor der blev spurgt til, om det var muligt at udstede bøder, hvis reglerne om koncentrationslofterne ikke blev overholdt. Om sanktioner fremgår det af svaret, at reguleringsbekendtgørelsen indeholdt mulighed for at straffe overtrædelser af bekendtgørelsens bestemmelser, men at overskridelse af de maksimale satser for kvoteandele dog ikke var bødebelagt. Det anførtes videre, at der ikke var behov for at kunne udstede bøder, da det måtte være formålet, at forholdene blev bragt i orden inden for 3-måneders perioden, og da det endnu ikke havde været aktuelt, at det ikke var sket. Endvidere anførtes det, at fiskere, som fiskede uden at have kvote til det, kunne straffes for overfiskeri.

Rigsrevisionen bemærkede i beretning nr. 22/2016 om kvotekonzentrationen i dansk fiskeri fra den 16. august 2017, at sanktionerne ved overtrædelse af reglerne for

kvotekonzentration var svage, og Rigsrevisionen henviste i den forbindelse til 3-månedersreglen. Af beretningen fremgår, at det daværende Miljø- og Fødevareministerie her til oplyste, at ministeriet agtede at ændre 3-månedersreglen, så det fremover enten ikke ville være tilladt eller kun for en begrænset periode ville være tilladt at overskride de maksimale satser for kvoteejerskab.

Det fremgår af forarbejderne i lovforslag nr. L 52 af 5. oktober 2017, at formålet med lovforslaget var at sikre, at fiskekvoter ikke koncentreredes på få hænder. Med forslaget blev der indført en oplysningspligt, og det anførtes, at overtrædelse af kvotekonzentrationslofterne ikke var forbundet med strafansvar, men at der blev givet en frist på 3 måneder til at bringe forholdene i orden, hvis man ikke overholdt betingelserne. Af forarbejderne fremgår videre, at hvis overtrædelse af kvotekonzentrationsreglerne på et senere tidspunkt måtte blive pålagt strafansvar i medfør af fiskerilovens § 130, stk. 2, ville styrelsens håndtering af de oplysningspligter, der pålægges erhvervsfiskerselskaberne, skulle ske under iagttagelse af § 10 i lov om retssikkerhed i forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

Landsretten finder, at disse tilkendegivelser taler for, at det ikke har været meningen, at overtrædelser af kvotelofterne efter de dagældende regler var strafbare, men at reglerne i stedet skulle håndhæves ved at meddele et påbud om at bringe forholdene i orden. Dette støttes også af udtalelsen i den politiske aftale fra november 2017 om indsatsen mod kvotekonzentration i dansk fiskeri, hvoraf fremgår bl.a., at den hidtil gældende 3-månedersregel skulle afskaffes, så forholdene skulle bringes i overensstemmelse med reglerne uden unødigt ophold, og at de overskydende andele skulle inddrages, indtil de var solgt fra. Af aftalen fremgår videre, at der blev lagt op til at ændre sanktionsregimet.

Bemærkningerne i lovforslag nr. L 112 af 15. november 2018 om, at overskridelse af kvotelofterne kan sanktioneres med en bøde efter de nugældende regler og praksis, kan efter landsrettens opfattelse ikke over for førnævnte tilkendegivelser tillægges afgørende betydning ved fortolkningen af kvotekonzentrationsreglerne. Det samme gør sig gældende med hensyn til bemærkningerne i Fiskeristyrelsens notat af 18. november 2019 til anklagemyndigheden om hjemmelspørgsmålet i denne sag.

Landsretten bemærker i den forbindelse også, at kvotekonzentrationsreglerne ved bekendtgørelse nr. 1270 af 30. oktober 2018 blev ændret, så personer eller selskabers ejerandele og kvoteandele ikke måtte overstige kvotelofterne, jf. bekendtgørelsens §§ 66-68, hvorefter der gjaldt et klart forbud mod at eje for mange kvoter. Samtidig blev systematikken i bestemmelsen ændret, idet reglerne om påbud og 3-månedersreglen blev flyttet til andre bestemmelser i bekendtgørelsen.

På den anførte baggrund finder landsretten efter en samlet vurdering, at det ikke kan lægges til grund med den sikkerhed, som må kræves efter straffelovens § 1, at det har været meningen med de kvotekonzentrationsregler, som var gældende i perioden for de omhandlede overførsler og registreringer, at overskridelser af kvotelofterne skulle være strafbare. Den uklarhed, der opstår som følge af, at reguleringsbekendtgørelsens § 186, stk. 1, nr. 1, ikke præcist angiver, hvilke bestemmelser, det er strafbart at overtræde, er således ikke er afklaret ved formuleringen af kvotekonzentrationsreglerne, og uklarheden er heller ikke afklaret på anden måde. Tværtimod taler mest for, at det ikke har været meningen, at overskridelse af kvotelofterne skulle være strafbare, men at de derimod som anført skulle håndhæves ved påbud om afhændelse.

Konklusion ...

Det følger af det, som er anført ovenfor, at de forhold, der er rejst tiltale for, ikke er strafbare. I medfør af retsplejelovens § 862, stk. 2, frifinder landsretten herefter T1 og T4-T12.

Med samme begrundelse frifinder landsretten også T3, jf. retsplejelovens § 927, stk. 2. Det samme gælder for T2, der er afgået ved døden.

Landsretten ophæver efter udfaldet af skyldafgørelsen byrettens afgørelse om konfiskation over for de konfiskationsindstævnte selskaber.

...”