



Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Departementet

Folketingets Europaudvalg

Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Dato: 10. september 2014

Sagsnr.: 26926/711965

Bedes anført i svar

Ref.: ELTE/MJ/ERIK

Notat til Folketingets Europaudvalg og Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om besvarelse af Kommissionens åbningskrivelse nr. 2014/2137 vedr. kontrol og håndhævelse af fiskerilogbogskrav for fiskerfartøjer, der lander usorterede fangster fra industrifiskeri

Baggrund

Kommissionen (DG MARE) fremsendte inden for rammerne af pilotprojektsag nr. 3140/12/MARE den 28. februar 2012 et brev til de danske myndigheder vedrørende Danmarks overholdelse af Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning mv. (herefter: "kontrolforordningen").

Ved brev af 1. maj 2014 meddelte Kommissionen (DG MARE), at pilotsagen blev lukket, idet Kommissionen fandt, at Danmarks opfølgning på pilotsagen – på nær et enkelt punkt – var tilfredsstillende.

Kommissionen har på den baggrund fremsendt åbningskrivelse nr. 2014/2137, der blev modtaget den 11. juli 2014 hos Danmarks Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union. I åbningskrivelsen foretager Kommissionen en gennemgang af forholdene vedrørende opfyldelse af forpligtelserne efter kontrolforordningen til nøjagtigt at registrere og indberette alle fisk, der fanges og opbevares om bord på danske fartøjer, som udøver pelagisk industrielt fiskeri.

Problemstilling

Kommissionen har i åbningskrivelsen anført, at Danmark til dato ikke har iværksat tilstrækkelige kontrol- og håndhævelsesforanstaltninger til at afhjælpe manglende opfyldelse af de forpligtelser, der følger af kontrolforordningen.

Kommissionen har peget på følgende:

1. at Kommissionen for pelagisk industrielt fiskeri ligger inde med logbogsoplysninger om fangster, hvor der er store uoverensstemmelser i registrering af blandede landinger, som henholdsvis inspiceres (95 % blandede landinger af sild og brisling), og landinger, som ikke inspiceres (21 % blandede landinger af sild og brisling),
2. at de danske myndigheder har benyttet en fremgangsmåde, der – efter Kommissionens opfattelse – gør det vanskeligt og upraktisk for føreren at skønne, hvilke mængder af hver art der opbevares om bord,
3. at de danske myndigheder har vedtaget en strategi, ifølge hvilken de pelagiske fangster justeres automatisk efter en standardfangstsammensætning, som beregnes ved hjælp af stikprøver,

4. at Kommissionen finder, at stikprøvemethoden for usorterede landinger kan være nyttig som vejledning for de nationale inspektionsaktiviteter, men at metoden ikke kan anvendes som erstatning for førerens forpligtelse og ansvar til at foretage det krævede skøn, som følger af kontrolforordningens artikel 14, stk. 1,
5. at medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger til kontrol, inspektion og håndhævelse for på effektiv vis at sikre, at reglerne i den fælles fiskeripolitik overholdes, og at medlemsstaterne ikke på eget initiativ må afholde sig fra systematisk kontrol og håndhævelse af gældende EU-regler og erstatte disse opgaver med andre fremgangsmåder.

Den juridiske ramme

Det fremgår af kontrolforordningens artikel 14, stk. 1, at førere af EU-fiskerfartøjer med en længde på 10 meter eller derover (i Østersøen 8 meter) har pligt til at "føre fiskerilogbog over deres aktiviteter med specifik angivelse af alle mængder af hver art, der fanges og opbevares om bord, over 50 kg, udtrykt i levende vægt". Efter artikel 14, stk. 3, gælder det, at den "tilladte tolerance for de i fiskerilogbogen registrerede skøn over, hvor store mængder fisk i kilogram der er om bord, er 10 % af alle arter."

Af kontrolforordningens artikel 5, stk. 3, fremgår endvidere, at "[m]edlemsstaterne træffer passende foranstaltninger, bevilger tilstrækkelige finansielle, menneskelige og tekniske ressourcer og opretter den administrative og tekniske struktur, der er en forudsætning for kontrol, inspektion og håndhævelse af de aktiviteter, der udføres inden for den fælles fiskeripolitiks anvendelsesområde (...)".

Endelig fremgår det af kontrolforordningens artikel 89, stk. 1, at "[m]edlemsstaterne sikrer, at der konsekvent træffes passende foranstaltninger, herunder indledning af en administrativ sag eller straffesag i overensstemmelse med den nationale lovgivning, mod de fysiske eller juridiske personer, der mistænkes for at have overtrådt reglerne i den fælles fiskeripolitik."

Den danske regerings synspunkter i sagen

Det danske industrifiskeri er et fiskeri efter arter, der anvendes til fremstilling af fiskemel og fiskeolie eller bruges som dyrefoder. Industrifiskeriet omfatter hovedsageligt fiskeri af brisling, blåhvilling, sperling og tobis i Nordsøen og Skagerrak, fiskeri af brisling i Østersøen og fiskeri af havgalt i vestlige farvande (vest for Irland).

I 2013 var der i danske havne i alt 3.223 landinger af industrifisk med tilsammen 425.000 tons fisk. Af det samlede antal landinger kontrolleredes 474 landinger svarende til en kontrolfrekvens på 15 %.

Den danske regering finder, at Kommissionens kritikpunkter skal ses i sammenhæng med en række forhold, som de danske myndigheder har peget på i forbindelse med den forudgående pilotprojektsag (nr. 3140/14/MARE) og Kommissionens kontrolbesøg, som blev gennemført i marts 2013.

Endvidere finder regeringen, at det hører med til det samlede billede, at de praktiske forhold ved usorterede industrifangster stiller uforholdsmæssige krav i forhold til, at der kan ske en repræsentativ prøveudtagning til søs, samt fordrer stillingtagen til spørgsmål om retssikkerhed og proportionalitet.

Den danske regering anser det for i praksis nærmest umuligt for en fartøjsfører at vurdere indhol-

det i en usorteret last af fangster af enhver ombordværende fiskeart over 50 kg og registrere disse mængder fisk inden for en 10 % tolerancemargin som beskrevet i kontrolforordningen. Dette skyldes primært, at det anses for særdeles vanskeligt at gennemføre en retvisende prøveudtagning til søs.

Det er særligt et problem for de mindre bifangster i disse fiskerier, når det holdes for øje, at i fx en fangst af 500 tons fisk svarer 50 kg fisk til 1/10.000, dvs. 0,1‰, som fartøjsføreren ifølge de gældende regler skal vurdere mængden af med en præcision af +/- 10 %. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er ualmindeligt, at industrifiskefartøjer har meget store mængder fisk om bord, helt op til 3.000 tons.

Med udgangspunkt i disse betragtninger om de reelle, praktiske muligheder for at gennemføre kravet har NaturErhvervstyrelsen, der er ansvarlig kontrolmyndighed på området, i forlængelse af Kommissionens kontrolbesøg i marts 2013 anført, at opgørelsen af alle arter over 50 kg i usorterede fangster er forbundet med store usikkerheder og vanskeligheder for erhvervet.

Kommissionen er af den opfattelse, at danske myndigheder skulle have benyttet en fremgangsmåde, der gør det vanskeligt og upraktisk for føreren at skønne, hvilke mængder af hver art, der opbevares om bord, hvilket man står uforstående overfor. Fra NaturErhvervstyrelsens side gennemføres ingen foranstaltninger e.l., som kan påvirke eller begrænse førerens muligheder for at udøve sit skøn over fangstens sammensætning og anføre oplysningerne i logbogen. NaturErhvervstyrelsen forstår ikke, hvad Kommissionen mere præcist mener på dette punkt, og regeringen vil derfor bede Kommissionen om at uddybe dette.

Kvotefskrivningen og den danske metode

Helt overordnet kan det dog understreges, at den danske regering understøtter Unionens fælles fiskeripolitik og bestandsbeskyttelsen samt de tilknyttede kontrolforanstaltninger. Baggrunden for logbogsregistreringskravet er netop, at forvaltningen af fiskeriressourcer bygger på fiskerimuligheder, og at forvaltningen bør sikre, at fangsterne og fiskeriindsatsen registreres korrekt, og at fangsterne og fiskeriindsatsen fradrages i flagmedlemsstatens kvoter og indsatstildeling. Logbogsregistreringen alene vurderes dog, hvad angår industrifiskeriet, som et meget usikkert grundlag til opnåelsen af formålet om en retvisende kvotefskrivning.

Den store uoverensstemmelse mellem procentsatserne, som Kommissionen kritiserer, for blandede landinger, der inspiceres, i forhold til de landinger, der ikke inspiceres, er udtryk for de praktiske vanskeligheder ved gennemførelse af fiskerens stikprøveudtag til søs. Prøveudtagningerne til søs af bulkklaster vil gennemsnitligt indebære meget stor usikkerhed i form af store udsving i prøveresultaterne og kan således ikke betragtes som retvisende.

Fra dansk side støttes op den overordnede målsætning i Unionens fælles fiskeripolitik om bestandsbeskyttelsen, men samtidig erkendes det, at logbogsregistreringerne i de omhandlede fangster indeholder meget store usikkerheder. Henset til disse forhold har NaturErhvervstyrelsen udviklet en særskilt metode til kvotefskrivning, som efter dansk opfattelse på bedst mulig vis understøtter Unionens fælles fiskeripolitik.

Den danske metode betragtes som et værktøj til kvotefskrivning, der er så tæt på virkeligheden som mulig, og som er udviklet for at give et så retvisende billede som praktisk muligt af fangsternes sammensætning.

Metoden er en videreudvikling af en videnskabeligt underbygget model, der blev taget i brug allerede i 1996 i forbindelse med krav om at monitere og afskrive sildebifangster i småmasket fiskeri (industrifiskeri). Der er tale om en model, der på daværende tidspunkt blev forelagt og accepteret af Kommissionen, og siden er blevet udviklet til at gælde alle bifangster. Der har fra dansk side været fuld åbenhed om anvendelse af denne metode i forbindelse med de kontrolbesøg, som Kommissionen over årene løbende har gennemført.

Metoden er baseret på, at der udtages stikprøver af fangster ved landing. Disse prøver sorteres og opgøres i procent for de enkelte arter i lasten. De beregnede procentsatser anvendes til beregning af bifangst for de enkelte arter på alle fartøjer, der har drevet fiskeri i de samme farvandsunderområder (udtrykt i ICES kvadrater (Det internationale Havundersøgelsesråd ICES' opdeling i farvandsområder)) som stikprøven stammer fra. Resultatet af en stikprøve har derfor indflydelse på alle fangster fra et ICES kvadrat i en given periode, og ikke kun for det fartøj, der er blevet kontrolleret.

Ved anvendelsen af NaturErhvervstyrelsens metode mener styrelsen, at der sikres mere korrekt afskrivning af bifangster fra de pågældende landinger samt fra alle andre landinger af fangster fra samme ICES kvadrat.

Regeringen finder denne metode fyldestgørende, netop fordi der er sikret en afskrivning af kvoter på alle arter, hvilket understøtter målsætningerne i den fælles fiskeripolitik. Afskrivning fremkommer ved prøvetagningen, uagtet om arterne er anført i logbøger, landingserklæringer eller afregninger.

Henset til, at afskrivning af kvoter på baggrund af stikprøver normalt er en anerkendt metode, stiller regeringen sig uforstående overfor, hvorfor Kommissionen anser den anvendte metode for tvivlsom.

Fartøjsførerens forpligtelse og håndhævelse mv.

Stikprøveudtagningsmetoden anvendes således alene for at kunne generere en så retvisende kvoteafskrivning som praktisk mulig. Dette betyder dog ikke, at den enkelte fartøjsfører fratages sin forpligtelse til at foretage et skøn med en tolerance over enhver art. Denne forpligtelse er som følge af Kommissionens kritik fulgt op gennem en målrettet information af erhvervet og den enkelte fartøjsejer.

Forpligtelsen håndhæves af de danske myndigheder, når det samtidig konstateres, at andre regler er overtrådt. Såfremt manglende eller forkert logbogsregistrering af bifangster er eneste konstaterede forseelse, har NaturErhvervstyrelsen ikke sanktioneret overtrædelsen. I lyset af, at der stilles nøjagtighedskrav til logbogsføringen i typiske fangster på mindre end en promille, peger den danske regering på, at denne modificerede praksis udspringer af betænkeligheder ved retssikkerhed og proportionalitet, hvis man skulle håndhæve reglen fuldt ud.

Ved landing af usorterede fangster til forarbejdning af fiskemel og fiskeolie sker der hverken under eller efter landing sortering. Landingserklæringen og afregningen vil derfor ikke kunne afspejle en mere nøjagtig opgørelse af bifangsterne i de usorterede fangster af pelagiske industrielle arter.

NaturErhvervstyrelsen kan således konkret henvise til, at der gennemføres foranstaltninger til kontrol, inspektion og håndhævelse over for fartøjsføreren.

Efter kontrolforordningens artikel 102, stk. 4, skal Kommissionen udarbejde en handlingsplan sammen med den pågældende medlemsstat, hvis den finder, at der fortsat er uregelmæssigheder eller mangler efter Kommissionens kontrolbesøg mv. Regeringen ønsker på baggrund af de nævnte udfordringer, at Kommissionen sammen med NaturErhvervstyrelsen udarbejder en handlingsplan i overensstemmelse med denne bestemmelse.

Det er regeringens opfattelse, at kravet om så stor nøjagtighed i logbogsføringen (på ned til en brøkdel af en promille) peger på behovet for også at skulle anlægge betragtninger om proportionalitet og retssikkerhed. De pligtmæssige krav om at afgive sådanne logbogsskøn indebærer meget store krav om nøjagtighed og skaber stor usikkerhed for industrifiskerne. Fiskernes eventuelle strafansvar for pligtmæssig afgivelse af logbogsskønnet over fangstsammensætning om bord, som er et spørgsmål omfattet af national dansk kompetence, bør indgå i disse overvejelser. Disse betragtninger ligger også til grund for, at logbogsovertrædelser vedrørende registrering af bifangster alene har været håndhævet i kombination med andre overtrædelser.

Spørgsmålet om registrering på artsniveau i logbogen af fangster, som opbevares om bord på fiskerfartøjerne i løs vægt (usorteret i bulk), har gentagne gange været rejst fra dansk side på mange niveauer i EU-systemet. Dette skete senest i forbindelse med behandling af forslag om implementering af discardforbud.

Konklusion

Den danske regering erkender, at der er vanskeligheder forbundet med at gennemføre en fuldstændig kontrol af logbogsregistrering af alle arter over 50 kg i fiskerier, fra hvilket der landes usorterede fangster. Fiskernes pligt til at registrere fangstsammensætningen nøjagtigt i logbogen i henhold til artikel 14, stk. 1, i kontrolforordningen indebærer, at alle ombordværende fangster af 50 kg eller derover indføres i logbogen særskilt for hver art. Det er ikke ualmindeligt med fangster helt op til 3.000 tons. For en fangst på fx 500 tons vil 50 kg svare til en brøkdel af en promille, hvortil der kræves en nøjagtighedsmargin på maksimalt 10 %, som logbogsføreren skal holde sig indenfor. Dette mener regeringen er særdeles vanskeligt ved fangster, der ikke sorteres om bord og opbevares i bulk.

For fra dansk side at kunne håndtere kvoteafskrivningen så retvisende som praktisk muligt har den danske stikprøveudtagningsmetode været taget i brug. Herved viser regeringen, at den ønsker at understøtte målsætningerne for Unionens fælles fiskeripolitik, der skal imødegå risikoen for overfiskningen af berørte bestande. Metoden anvendes således til beregning af den mest sandsynlige bifangst på de enkelte arter for alle fartøjer, som har drevet fiskeri i samme område.

Denne metode fritager derimod ikke fartøjsføreren fra at skulle føre logbog over fangsterne og sammensætningen heraf. Men med den nøjagtighed og tolerancemargin, som fartøjsføreren skal vurdere indenfor, peger regeringen på et relevant retssikkerhedsmæssigt aspekt i de sammenhænge, hvor der er tale om helt små bifangster i meget store fangstmængder.

Spørgsmålet om registrering på artsniveau i logbogen af fangster, som opbevares om bord på fiskerfartøjerne i løs vægt (usorteret i bulk) har gentagne gange været rejst fra dansk side på mange niveauer i EU-systemet.

Den danske regering opfordrer Kommissionen til i tæt samarbejde med NaturErhvervstyrelsen og i overensstemmelse med Kontrolforordningens artikel 102, stk. 4, at udarbejde en handlingsplan for

at kunne imødekomme Kommissionens kritikpunkter og understøtte en proportional retshåndhævelse af logbogsreglerne i industrifiskeriet.

Regeringen har besvaret Kommissionens åbningsskrivelse i overensstemmelse med det ovenfor anførte.