

28. december 2021

Kære MOF

CC: Fiskeriministeren

Handlingsplan til ophør af udsmid af fisk

Fødevareministeren har i svar på S 314 tilkendegivet, at han *“vil tage en drøftelse med Folketingets partier om, hvordan vi bedst forhindrer det ulovlige udsmid af store mængder fisk”*. I den anledning fremsender jeg hermed mit forslag til, hvordan det kan ske.

Danmarks Fiskeriforening har i sin plan ”Danskernes Fiskere” åbnet for en drøftelse af en frivillig kameraordning. Jeg mener, at mit forslag giver grundlag for en ordning som både regeringen, Folketinget og erhvervet kan være tilfredse med. Forslaget fremgår af bilagte notats kapitel 3.

Udgangspunktet er min opsamlede viden som ansvarlig for storskalaforsøgene med kameradokumentation fra 2008, min deltagelse i arbejdet med at indføre fangstkvoteprikket med reformen af EU’s fiskeripolitik, og mit internationale arbejde om udvikling af fiskeriforvaltning baseret på kameradokumentation.

Forslaget er i en uafhængig videnskabelig rapport udarbejdet til Europaparlamentet evalueret som *”den potentielt mest effektive måde at gennemføre artikel 15 kravene om fuld kvoteafregning og forbud mod udsmid på”*.

Godt nytår, og med venlig hilsen



Mogens Schou

Opgør med udsnid af fisk

Forslag til kameradokumentation af fiskeri

1. Baggrund

Danmark og UK gennemførte 2008-2015 omfattende forsøg med en ny type fiskeriforvaltning for at skabe grundlag for en reform af EU's fiskeripolitik, hvor "landingskvoter" blev erstattet af "fangstkvoter". Med andre ord alle fangster skulle afskrives på kvoterne – ikke kun de fangster, der blev landet i havnene.

Princippet medfører, at fartøjer, der dokumenterer og afregner alle fangster kan få en kvoteopskrivning, der svarer til udsnittet i det pågældende fiskeri. Samtidig kan de mange regler vedrørende fiskemetoder, kapacitet i fiskeriet m.v., der sigter på at begrænse udsnid, fjernes eller begrænses.

Tanken var at give fiskerne frihed og fleksibilitet til at indrette deres fiskeri efter de aktuelle forhold på havet. Forudsætningen var en kameradokumentation af alle fangster. Forsøgene viste, at det er muligt, og de demonstrerede tillige, at "frit redskabsvalg" er en reel mulighed.

Fangstkvoteprincippet blev indført med reformen i 2013 (art. 15 i RFO. 1380/2013) med fuld virkning fra 2019, sammen med kravet om nøjagtig dokumentation: *"fx med observatører eller kamera"*. EU vedtog samtidig et krav om, at al fisken skal landes.

Men fangstkvoteordningen og dermed udsnidsforbuddet fungerer ikke. Det skyldes, at EU's ministerråd har valgt at give alle fiskere en kvoteforbedring, uanset om de dokumenterer fiskeriet eller ej. "Rationalet" er, at udsnid jo nu er forbudt.

Incitamentet til at dokumentere fangsterne er dermed væk, kameraerne er slukket, og udsnittet fortsætter. Europakommissionens reaktion har været at stille forslag om en tvungen kameraordning, som nu drøftes i Parlamentet og Rådet.

Men en tvungen ordning har lange udsigter, den møder stor modstand, og da der er tale om en regelbunden ordning skal den institutionaliseres på lige vilkår i mange medlemslande, hvor kontrolimplementering er vanskelig. Den frivillige forsøgsordning, som i 2010 blev indført i den årlige TAC regulering har derimod vist sig at fungere.

Skåret ind til benet er løsningen på udsnidsproblemet, at kvoteopskrivningen forbeholdes de fiskerier, der med kamera, observatører eller pålidelig statistisk dokumentation kan påvise, at alle fangster afregnes. Mere om det:

2. Hvad kan kameradokumentation bruges til

Kameradokumentation sikrer pålidelige data til den biologiske rådgivning, den sikrer fuld kvoteafregning og reduktion af udsmid, og den giver mulighed for at validere fangstoplysningerne gennem sporbarhedskæden.

2.1. Biologisk rådgivning

Den biologiske rådgivnings fundament er pålidelige og aktuelle data. I dag indsamles fiskeridata fra fangster, der landes og fra løbende monitoringer, statistiske beregninger og gætværk om omfanget af uregistreret udsmid. Data både er upålidelige, og det tager tid at bearbejde og konsolidere dem i ICES' arbejdsgrupper.

Heroverfor står muligheden for kameradokumenterede data, der kan hentes i realtid fra de enkelte fartøjers elektroniske logbøger. Pålidelige data medvirker også til mere præcise beregningsmodeller og dermed færre løbende tilpasninger i modelanvendelsen.

ICES har igangsat et arbejde for at integrere anvendelsen af kameradata i rådgivningen (WGTIFD). Myndighederne bør tage del i dette arbejde med henblik på at sikre sammenhæng med forvaltningens behov.

2.2. Kvoteforvaltning

EU's fiskeripolitik er baseret på fastlæggelse og overholdelse af TAC'er (Total Allowable Catches) og landekvoter. Målet er at opnå en maksimal udnyttelse af bestandene (MSY). Denne politik forudsætter, at alle fangster afregnes på kvoterne. Når det, som i dag ikke er tilfældet, har det en række uheldige konsekvenser:

1. MSY kan ikke realiseres, det betyder tab af fangster og værdi for fiskere og samfund
2. Der fiskes ud over de fastlagte kvoter. De fiskere, der udsmider fisk opnår økonomiske fordele, mens fiskere, der overholder reglerne er med til at betale de kvoteforringelser, som overfiskeriet medfører.
3. Forbrugertilliden er svag

Det er nødvendigt at sikre korrekt kvoteafskrivning for at EU's politik kan fungere, og for at incitamentsstrukturen i fiskeriet fremmer "level-playing-field", bæredygtighed og ikke det modsatte.

Opfyldelsen af kravet om fuld kvoteafskrivning skaber tillige grundlaget for at fjerne en betydelig del af det regelsæt, der styrer alle dele af fiskeriet: Flådekapacitet, havdage, tilmelderegler, tekniske regler osv.

Den politiske barriere i Ministerrådet for at sikre den krævede kvoteafskrivning kan henføres til fiskernes berettigede usikkerhed overfor "choke species".

Før reformen af fiskeripolitikken kunne fiskeren - lovligt, optimere sin fangst ved at udsmide fisk, som han ikke havde kvote til. Havde han kun kvote til jomfruhummer kunne han fiske sin fulde kvote og blot udsmide de fangster af torsk, der lå udover kvoten. I dag må fiskeriet kun fortsætte så længe fiskeren har en kvote for begge arter, som han kan afskrive på. I Kattegat er torsk fx en choke species. Denne situation stiller krav til et fleksibelt forvaltningssystem og til den enkelte fiskers evne til at tilpasse sig situationen. Problemstilling er detaljeret behandlet i [CFP barriers and opportunities](#). Her vil jeg blot nævne, at den danske forvaltning med omsættelige kvoter og mulighed for on-line leasing

og bytte af kvoter, giver en god mulighed for at matche de fangster, man tager med de fartøjskvoter, man kan skaffe sig.

Jeg vil ikke gå dybere ind i kameraordningen for Kattegat, men blot konstatere følgende:

- Der er tale om en nødløsning, hvor ministeren imod biologisk rådgivning valgte at prioritere muligheden for torskébifangster for at holde hummerfiskeriet åbent. Modkravet var en kameraløsning. Den burde være indført som en EU løsning. Hvorfor Sverige (og Tysklands ene fartøj) slip ved jeg ikke, men svensk ”grøn” politik er ofte uden sammenhæng med de konkrete forhandlingspositioner mand indtager.
- De biologiske forudsætninger for en retablering af torskebestanden i Kattegat er til stede. Den væsentligste forudsætning for at det kan ske, er at den stærke årgang af ung-fisk vi venter på, kan nå at blive gydemoden. Her spiller et fiskeri på 97 tons (S 316), svarende til på den anden side af 100.000 fisk selvsagt en rolle. Det gør overdødelighed forårsaget af naturlig prædation også, skarven spiser således mere end 3 gange så mange småtorsk (mit skøn). Det er helt afgørende, at følge tilgangen af yngel i området og at rette op på den utilstrækkelige viden om omfanget og konsekvenserne af fiskeriet og prædationen.

2.3. Markedstransparens og certificering

Erhvervet har gennem en årrække gjort et stort arbejde for at certificere dansk fiskeri med MSC (Marine Stewardship Council), som er en anerkendt ordning. MSC har imidlertid nogle svagheder. Certificering er kostbar, langstrakt og den bygger delvist på anekdotisk information.

Den danske sporbarhedsordning [SiF](#) giver mulighed for at registrere fangsterne i realtid, og den er forberedt for kameravalidering af fangsterne. Dermed giver den sikkerhed for at alle fangster, taget af kamerafartøjer, er fanget bæredygtigt, så længe den overordnede TAC er bæredygtig. Bæredygtighedsdokumentationen bliver integreret direkte i fangstleddet og den efterfølgende distributionskæde. Når det er tilfældet er 3.parts certifikation ikke nødvendig, eller det bør være muligt at opnå MSC certifikation hurtigere og billigere.

Desværre er SiF lagt i mølpose på grund af uafklarede betalingsforhold, og styrken i systemet med validering af fangsterne er selvsagt ikke tilstede, når kameraanvendelsen i fiskeriet stort set er ophørt.

3. Forslag til en frivillig kameraordning

3.1. Niveau 1

Fra 1. januar 2022 arbejder Regeringen politisk for at Europakommissionen fremsætter forslag til TAC/kvoter for 2023, der bygger på princippet om fuld kvoteafregning. I første omgang for udvalgte bestande, fx torsk, tunge og jomfruhummer, evt rødspætte, som er en sund bestand, men hvor udsmiddet ligger over 70% (ICES vurdering for 2022). Indførelsen af fuld afregning i TAC/kvote forordningen sker således, at

- Der etableres en reservation til udsmid på TAC og landekvoter svarende til ICES’ beregnede udsmid.

- Medlemslande, der dokumenterer deres fiskeri får fuld adgang til reserven, for de fartøjer, der har kamera
- Medlemslande, der dokumenterer deres fiskeri statistisk – fx gennem last-haul eller biologisk monitoring, får adgang til reserven i det omfang dokumentationen viser udsmid, der er mindre end reserven.
- Medlemslande, der ikke dokumenterer deres fiskeri får ikke adgang til reserven

Forud for CFP reformen blev der foretaget udsmidsreservationer på TAC'en, men uden mulighed for at medlemslandene kunne få adgang til reserven. TAC/kvotefordelingerne gav imidlertid adgang til reserven for fartøjer i kameraforsøgene jf. bilag 1, fodnote 2. Så konstruktionen er kendt.

Muligheden for at uddele reserven indebærer, at

- Princippet om Relativ Stabilitet respekteres og der skabes level-playing-field: Medlemslandene kommer til at afregne alle fangster uanset om de dokumenterer fiskeriet eller ej.
- Der igen skabes et incitament til at anvende kamera, alternativt en mere effektiv monitoring af fiskeriet.
- Fiskerier med begrænset udsmid, fx de mindre garnfartøjer og snurrevod, kan fravælge kamera, og stadig opnå en egentlig kvotefordel i kraft af, at fartøjer med stort udsmid nu selv skal "betale", og dermed ikke trækker på den fælles reserve.
- Når fiskerne ikke længere kan "sortere fisken fra på dækket" bliver incitamentet til at sortere på havbunden stærkere, og udviklingen af selektive metoder styrkes.

Hetil kommer fordelene i form af bedre kvotestyring og bedre data til den biologiske rådgivning.

Problemer:

- Kommissionen forventes at være konstruktiv, mens ministerrådet må forventes, at modarbejde en løsning, da fodslæbende lande enten må acceptere en lavere kvote eller risikere en choke-situation, hvis de fraskriver sig muligheden for udsmid.
- Reserven for udsmid skal formuleres, så den ikke fremstår som en accept af en ulovlig praksis.

I de politiske forhandlinger med Kommissionen og relevante medlemslande om fase 1, fremlægger ministeren samtidig sine tanker vedrørende den praktiske gennemførelse af den frivillige ordning i Danmark, og han forbereder fase 2. De relevante lande er især, Tyskland, der underskrev "Ålborg erklæringen" om fuldt dokumenteret fiskeri i 2009 og tillige har gennemført kameraforsøg, Sverige, hvor Havs- og Vattenmyndigheten har anbefalet regeringen og Riksdagen at gennemføre kameradokumentation og Holland, der har gennemført forsøg.

3.2. Niveau 2

Pr 1. januar 2023 kan danske fartøjer tilmelde sig kamerafiskeri og få tildelt en forhøjet kvote. Fiskeriet foregår på almindelige kommercielle vilkår og monitoreringen som hidtil via stikprøvevis eller risikobaseret videokontrol.

Kamerafartøjerne får mulighed for at tilmelde sig et forsøgsfiskeri, således som de forordningen om de tekniske bevaringsforanstaltninger (2019/1241 (33) og artikel 23) lægger op til:

Ordningen, som skal godkendes af kommissionen indebærer:

- Fritagelse for alle tekniske regler bortset fra de regler, der regulerer fiskeredskabernes påvirkning af havbunden
- Fritagelse for en række kontrolregler. Fx de 12 regler, der fremgår af bilag 2
- Adgang til at sælge landede fisk under mindstemålet til konsum

Samtidig bør der afsættes midler til at støtte en øget interesse for innovation i fiskemetoder og – redskaber.

Frit redskabsvalg er tidligere dokumenteret videnskabeligt i [ICES Journal](#). Der vil være begrænset behov for videnskabelig analyse af forsøget, men følgende bør indgå:

1. Oplysning om i hvilket omfang, og hvorfor fiskerne udnytter frit redskabsvalg
2. Opgørelse af størrelsessammensætningen i fiskeriet og vurdering af den resulterende fiskeridødelighed sammenlignet med ICES' referencetal. Eller med andre ord hvor mange fisk går der på en ton, når der er frit redskabsvalg.
3. Vurdering af kontroreffektivitet og mulige besparelser i kontrollen fremover.

Forsøget bør køre så lang tid som muligt, men afrapporteres efter et fuldt år i funktion.

3.3. Niveau 3

Der sættes turbo på det politiske arbejde for at institutionalisere fangstkvoteordningen med frivillig anvendelse af kamera i EU lovgivningen, inklusive de delegerede retsakter. Da fangstkvoteordningen er i overensstemmelse med den reformerede grundforordning, bliver denne ikke berørt, derimod er der behov for en tilpasning af de tekniske bevaringsforanstaltninger, flådestyringen, kontrolregimet og en række forvaltningsplaner.

Arbejdet med at implementere AI (Artificial Intelligence) styrkes m.h.p. at videomateriale aflæses elektronisk for både relevante videnskabelige data og afvigende mønstre, der kan indikere overtrædelser. Dette arbejde er allerede nået langt internationalt og hos den danske kameraoperatør.

I niveau 3, som ikke nødvendigvis skal afvente niveau 1 og 2, skal de øvrige fordele ved fuldt dokumenteret fiskeri høstes:

- Rådgivning og støtte skal accelerere selektivt fiskeri i bred forstand
- Bæredygtighedsdokumentation integreres i sporbarhedskæden
- Teknologiudvikling

4. Kan forslaget fungere

Forslagets fase 1 og 2 er i væsentligt omfang gennemprøvet i praksis og afrapporteret i videnskabelige publikationer. Modellen er endvidere evalueret i en [forskningsrapport](#) til Europaparlamentet. Her konkluderes:

” Fully Documented Fisheries is seen as a fundamental pillar of the design of a results-based management system where fishers are fully accountable of their catch and are incentivized to reduce

their unwanted catches through a sensible balance between self-management and control (Ulrich et al., 2015; Mortensen et al., 2017). 2017). This system is further described in the document by (Schou, 2018) who suggests to relax REM (Remote Electronic Monitoring) vessels from most technical rules against the full documentation and monitoring of their catches, including:

- *Full quota top-up for REM vessels and reduced or no top-up for non-REM vessels*
- *Free choice of gear for REM vessels - except for rules related to bottom impact and bycatches of protected species.*
- *Simplified exemptions for REM vessels. The main point is that catches are recorded and accounted for.*

This combined approach is thought to be potentially the most adequate and cost-effective way to implement the objectives of the article 15, moving the focus away from stringent technical rules into a more flexible management system focusing on impact and controllability, which is the approach successfully tested in the Cod Catch Quota Management (CQM) trials”

28. december 2021



Mogens Schou

Bilag 1

Rådsforordning 219/2010 vedrørende kvoteforhøjelse for fartøjer, der driver fuldt dokumenteret fiskeri

Se fodnote 2

Species:	Cod <i>Gadus morhua</i>	Zone:	IV; EU waters of IIa; that part of IIIa not covered by the Skagerrak and Kattegat (COD/2A3AX4)
Belgium	991	(1) (2)	
Denmark	5 696	(1) (2)	
Germany	3 612	(1) (2)	
France	1 225	(1) (2)	
The Netherlands	3 219	(1) (2)	
Sweden	38	(1) (2)	
United Kingdom	13 067	(1) (2)	
EU	27 848	(1)	
Norway	5 704	(3)	
TAC	33 552		

Analytical TAC
Article 3 of Regulation (EC) No 847/96 does not apply.
Article 4 of Regulation (EC) No 847/96 does not apply.

(1) The use of this quota is subject to the conditions set out in point 1 of the Appendix to this Annex.

(2) In addition to this quota, Member States may allow vessels participating in initiatives regarding fully documented fisheries to make additional catches within an overall limit of an additional 5 % of the quota allocated to that Member State, provided that:

- the vessel makes use of closed circuit television cameras (CCTV), associated to a system of sensors, that record all fishing and processing activities on board the vessel,
- all catches of cod with that vessel are counted against the quota, including those fish below the minimum landing size,
- the additional catches are limited to 30 % of the normal catch limit applicable to such a vessel or to an amount which is justified as capable of ensuring that there will be no increase in the fishing mortality of the cod stock,
- where a Member State detects that a vessel participating in the initiative is not complying with the above conditions, the Member State shall withdraw the additional catches granted to that vessel and exclude it from any further participation in this initiative.

(3) May be taken in EU waters. Catches taken within this quota are to be deducted from Norway's share of the TAC.

Reference: [COUNCIL REGULATION \(EU\) No 219/2010](#)

The quota premium was based on the average discard level in the cod fishery. Exceptions for the days-at-sea restrictions were given as the shift from landings-quota to catch-quota was considered sufficient in limiting the outtake of cod to the amount specified.

22 vessels, the possible maximum under the 5% cap, signed up for the trial in the North Sea, the Skagerrak and the Baltic Sea.

The results of the trial were very promising. See this [Report](#)

Bilag 2

Bortfald af kontrolregler for kamerafartøjer, jf. Fødevareministeriets notat af 30. november 2011

1. Kontrol af fiskeri i lukkede områder og områder med restriktioner, herunder udenlandske fartøjers adgang inden for 3, 6 og 12 sømilegrænser.
2. Udenlandske fiskeres krænkelse af dansk territorialfarvand og fiskeriterritorium.
3. Opbringning af udenlandske fiskerfartøjer ved ulovligt fiskeri.
4. Kontrol af fiskeriforbud nat, weekend m.v.
5. Kontrol af fiskerilicenser og farvandserklæringer.
6. Redskabskontrol, herunder kontrolmåling af maskestørrelse, garntykkelse, sorteringspaneler og -riste, slidgarn, sinet og indretning i øvrigt.
7. Kontrol af fangstmængde om bord sammenholdt med registrering i logbog – herunder elektronisk logbog.
8. Generel logbogskontrol – oplysningernes rigtighed.
9. Kontrol af VMS (satellit transmitteret oplysninger af fiskerfartøjets identitet, kurs, fart og position - baseret på GPS oplysninger).
10. Kontrol af fangst, herunder udsmid, kvalitet, artssammensætning (målarter og bifangster), mindstemål og mistanke om ”highgrading”, fredningstider.
11. Kontrol med fangstområder og farvandsskifte.
12. Kontrol af meldinger; afgangsmelding, farvandsskiftemeldinger og forudanmeldelse ankomst/losning.

Det ses, at der er væsentlige forenklingsmuligheder i forhold til kamerafartøjer.

De mulige besparelser i kontrollen skal vurderes i forhold til andelen af kamerafartøjer, herunder udenlandske fartøjer.

Såfremt hollandske fartøjer tilvælger kamera vil man opnå en væsentlig forbedret kontrol af det kritiserede hollandske fiskeri i Skagerrak. Det kræver dog formentlig, at den foreslåede udsמידsreservation også omfatter Rødspaette i Nordsøen/Skagerrak. Bestanden er ikke i en kritisk forfatning, men ICES har beregnet udsמידet til [72%](#) i 2022, så her er jo et incitament, der kan aktiveres.