

NOTAT



Ministeriet for Fødevarer,  
Landbrug og Fiskeri

Bæredygtigt Fiskeri  
J.nr. 2021 – 1051  
Den 30. marts 2021

## Bemærkning til spørgsmål stillet af Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri PO om vurdering af juridisk rettighed til fiskeri efter blåmuslinger med bifangst af hjertemuslinger

---

### Indledning

Som en del af forarbejdet med at etablere en ny forvaltningsmodel for fiskeri efter hjertemuslinger, har Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri udarbejdet et juridisk notat med en vurdering af, om de nuværende blåmuslingefiskerne, har en rettighed til at have en bifangst af hjertemuslinger i fiskeriet efter blåmuslinger (herefter benævnt 'rettighed til bifangst af hjertemuslinger').

Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri PO (FSKPO) har fået aktindsigt i notatet og har stillet fem konkrete spørgsmål til den juridiske vurdering og de forudsætninger, der er lagt til grund for vurderingen. I dette notat svares på de spørgsmål, der er stillet i foreningens henvendelse af 2. marts 2021.

### 1. Motorkraft

FSKPO anfører i henvendelsen:

*"Vi kan se af redegørelsen, at man ikke har medtaget betragtninger omkring mistanken om for store motorer i Limfjordsfiskeriet. Du har selv igangsat en undersøgelse af, om der er noget hold i denne mistanke, for denne omstændighed er af betydning for vurderingen. Vi mener ikke, at man uden en afklaring på om hjertemuslingefiskeriet i Limfjorden har foregået ulovligt, kan tage stilling til om blåmuslingefiskerne med rette kan fastholde, at de har en juridisk rettighed til hjertemuslingerne i kendt volumen ud fra praktiseret skrabevirksomhed og landingsform."*

#### Svar:

FSKPO har fremsat påstande om, at reglerne om begrænsninger for motorkraft i Limfjorden ikke overholdes, og at flere fartøjer anvender motorer, der reelt har en højere motorkraft end tilladt. På den baggrund har Fiskeristyrelsen igangsat en ekstraordinær kontrolindsats i Limfjorden, som supplement til den nationale prøvetagningsplan for kontrol af motorkraft, der blandt andet har fokus på område 22 i Østersøen.

Det er teknisk vanskeligt at efterprøve den angivne motorkraft, hvorfor det er nødvendigt at gentænke det danske kontrol-set up. Til det formål er der nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, der skal komme med anbefalinger til en styrkelse af kontrollen. Ministeriet modtager meget gerne konkrete forslag, og vil i det hele taget sørge for at inddrage fiskerierhvervet.

Ifølge praksis er sanktionen for overtrædelse af fiskerireglerne, fx om motorkraft i Limfjorden, at fartøjsejeren og/eller fartøjsføreren pålægges en bøde. Ved grovere tilfælde kan fartøjsejeren midlertidigt få inddraget sin licens (også kaldet 'aktuelle tilladelse') til at fiske i en nærmere fastsat periode. Herefter kan det pågældende fartøj genoptage fiskeriet, forudsat at det ulovlige forhold er bragt til ophør. Ved gentagelser kan der blive tale om at inddrage licensen i den resterende gyldighedsperiode. Hvis forholdet ikke bringes i orden, efter at der er givet bødestraf eller efter en evt. inddragelse af licensen, har Fiskeristyrelsen mulighed for helt at slette fartøjet fra Fiskeristyrelsens register.

En indehaver af et fartøj, der er blevet pålagt en sanktion, vil fortsat være omfattet af regler og rettigheder, der følger af den gældende fiskeriregulering. En FTA til blåmuslinger er den bagved liggende rettighed, som i henhold til FTA-bekendtgørelsen giver mulighed for at få udstedt en 'aktuel tilladelse' til fiskeri efter blåmuslinger. Det vil sige, at det at være pålagt en sanktion, ikke afskærer en fisker med licens til fiskeri efter blåmuslinger fra at opretholde sine rettigheder ifølge Fartøjstilladelsesandelen (FTA).

Det forhold, at der er sket et fiskeri, som er ulovligt på grund af overtrædelse af regler, f.eks. om maksimal motorkraft, har således ikke indflydelse på selve den bagved liggende rettighed til at fiske, f.eks. FTA'en eller en kvoteandel.

## **2. Aktuel tilladelse**

FSKPO nævner, at Fiskeristyrelsen efter bekendtgørelsen også har mulighed for at indskrænke tilladelsen, og at denne er en aktuel tilladelse:

*"Af det juridiske notat fremgår det, at reglerne om bifangster af hjertemuslinger er fastsat som et særligt vilkår i tilladelserne, som lyder: "Enhver landing og ethvert parti blåmuslinger må højst indeholde en bifangst på 49 vægtprocent hjertemuslinger, der skal fiskes og landes samtidig med blåmuslingepartiet. Bifangsten af hjertemuslinger indgår i fartøjets kalenderdags- og kalenderugeration af blåmuslinger.*

*Her nævner det juridiske notat en "tilladelse" og disse udstedes på årlig basis til FTA ejerne. En for en periode dækkende tilladelse kan i vores optik ikke ses som en fast forankret rettighed, og bør kunne tilbagekaldes, henholdsvis reguleres, hvis omstændighederne påbyder det, det kan tydeligt læses i bekendtgørelse nr. 1460 af 14. dec. 2010, at tilladelsen gives på særlige vilkår, og fiskeristyrelsen kan indskrænke tilladelsen, som jo er givet som aktuel sådan. Derfor forekommer redegørelsen os et forsøg på at bortforklare sagens kerne."*

### Svar:

En Fartøjstilladelsesandel (FTA) til blåmuslinger giver i henhold til FTA-bekendtgørelsen mulighed for at få udstedt en 'aktuel tilladelse' til fiskeri efter blåmuslinger. Fiskeristyrelsen kan i tilladelserne for de enkelte fiskerier fastsætte særlige vilkår for udnyttelsen af tilladelsen. Det kan bl.a. fastsættes, hvilke mængder, der maksimalt må fiskes, medbringes og landes med fartøjet, for nærmere angivne perioder og fangstretser, og at der kun må fiskes i bestemte områder.

Fiskeristyrelsen har ikke siden vilkåret blev tilføjet i tilladelserne i 2003 foretaget ændringer af bifangstprocenten på 49 pct. uden for Natura 2000 områderne. Konklusionen i ministeriets notat af 5. november 2020 om, at dette vilkår er en beskyttet rettighed, baserer sig hovedsagligt på, at vilkåret om 49 pct. bifangst har været uændret siden 2003. I notatet indgår vurderinger af mulighederne for at

begrænse rettigheden. Overvejelser som indgår i ministeriets arbejde med et forslag til en ny forvaltningsmodel.

### **3. Bifangst/direkte fiskeri**

Med hensyn til, om der har været tale om bifangst eller målrettet fiskeri, skriver FSKPO, at der reelt har været tale om et målrettet fiskeri, og at ordet bifangst ikke kan anvendes i denne sammenhæng, idet betydningen af ordet bifangst er ”utilsigtet fangst af anden art end den, der fiskes målrettet efter ved det aktuelle fiskeri”.

FSKPO skriver videre i henvendelsen om bifangst:

*”Anden fortolkning må anses for en tillempe af uregulær art, der i den grad tilgodeser blåmuslingefiskerne. Disse må godt udøve direkte fiskeri på hjertemuslingerne, hvilket der indiskutabelt er tale om – man kalder det blot bifangst, men for så vidt angår østersfiskerne og deres ønsker gælder der andre regler – de kan hverken udøve direkte fiskeri på hjertemuslingerne eller lade dem omtale som bifangst, tilsvarende de godkendte fiskere.”*

Endvidere bemærker FSK, at *”det [fiskeriet efter hjertemuslinger, red.] er blevet godkendt som bifangst af uforklarlige årsager”*.

#### Svar:

Der findes forskellige opfattelser af begrebet ’bifangst’, herunder hvorledes begrebet skal forstå rent sprogligt. I nærværende sag er det afgørende dog den juridiske definition af begrebet.

Der findes ikke en generel juridisk definition af begrebet ’bifangst’ i fiskerilovgivningen, hverken i den danske fiskerilov eller i EU-lovgivningen. Derimod har spørgsmålet om direkte fiskeri contra bifangst været genstand for utallige drøftelser gennem mange år, uden at der doger fastlagt en entydig definition. Der forekommer således også forskellige juridiske definitioner i forskellige regelsæt, men i mangel på en definition i et regelsæt, må man basere sig på den administrative praksis.

Afgørende er således den specifikke definition, der lægges til grund i den konkrete situation. Bekendtgørelse nr. 1258 af 27. november 2019 om regulering af fiskeri efter muslinger og østers fastlægger imidlertid ikke en definition af begrebet ’bifangst’. Der må i stedet ses på den praksis, der lægges til grund ved administration af reglerne om fiskeri efter muslinger.

Ved fiskeri efter blåmuslinger er der praksis for, at spørgsmålet om hovedfangst og bifangst opgøres for hele fangstrejsen, dvs. for dets samlede fiskeri i perioden fra fiskefartøjets afsejling fra havn til fartøjet er retur i havn. Denne praksis er på linje med den generelle praksis på fiskeriområdet, men der kan forekomme konkrete tilfælde, hvor der er en anden praksis. Dermed er det fuldt lovligt, at et fartøj først fisker efter blåmuslinger (som målart) og dernæst efter hjertemuslinger (som biart).

Denne fortolkning af reglerne redegjorde daværende fødevarerminister for allerede i 2017 ved besvarelse af MOF alm. del spørgsmål 372 (2016-2017), hvori der svares: ”Begrebet bifangst anvendes, når en andel af en fangst udgøres af andre arter end hovedfangsten eller målarten. For at et fiskeri, i dette tilfælde blåmuslingefiskeri, kan defineres som værende et fiskeri efter blåmuslinger, skal der til enhver tid være min 51% blåmuslinger (målart) ombord på fartøjet og max. 49% hjertemuslinger uden for Natura 2000

områder. Hvis andelen af hjertemuslinger overstiger 49% procent, er fiskeriet ikke længere et blåmuslingefiskeri og dermed ulovligt.”

Vilkår om bifangst af hjertemuslinger blev indskrevet i licenser til fiskeri efter blåmuslinger fordi Fødevareministeriet ikke ønskede at øge det samlede fiskeritryk på Limfjorden, hvilket er baggrunden for betingelsen om, at de fiskede hjertemuslinger skal fragå ugeknoten for blåmuslinger.

Endelig bemærkes, at Fiskeristyrelsen fra østersfiskerne kun har modtaget ansøgninger om tilladelser til et direkte fiskeri efter hjertemuslinger, og at der fra østersfiskernes side ikke er ansøgt om tilsvarende vilkår om bifangst af hjertemuslinger.

Det er er Fødevareministeriets vurdering, at et tilsvarende vilkår om bifangst, såfremt det blev ansøgt, ville kunne indskrives i østerslicensen.

#### **4. Kontrolforanstaltninger**

FSKPO nævner i forbindelse med bifangst, at der har været manglende kontrolforanstaltninger siden 2003:

*”Den juridiske udredning forekommer at være et forsvarsskrift for undladesynd i relation til manglende kontrolforanstaltninger siden 2003, kort og godt. Alt til ugunst for vores medlemmer, der forgæves har forsøgt at indhente tilladelse til hjertemuslingefiskeri (stort el. lille sådant).”*

#### Svar:

Fiskeristyrelsen kontrollerer muslinge- og østersfiskeriet ud fra en risikobaseret tilgang. Der foretages kontrol af landinger ift. logbogstolerance og artsammensætning mv., ligesom det ved landingskontrol kontrolleres, om den tilladte bifangstprocent er overholdt. Endvidere foretages der kontrol af de indsamlede BlackBox data. Der foregår 100 pct. BlackBox kontrol af alle fangstrejser i Natura 2000-områder, mens 10 pct. af fangstrejserne uden for Natura 2000 områder kontrolleres for muslinge- såvel som østersfiskeriet.

#### **5. Vurdering om kring ekspropriation**

FSKPO mener ikke, at man kan sammenligne vurderinger omkring privatretlig fast ejendom og meddelt tilladelse, og skriver:

*”Afnottet fremgår, at der forsøges sammenlignelighed med vurderingen omkring ekspropriation. Altså relationen mellem privatretlig fast ejendom contra en meddelt tilladelse. Også hævde har været omtalt af fiskeristyrelsen.*

*Når bekendtgørelse nr. 1460 nærlæses omkring forbehold til tilladelse, synes forholdet om ekspropriation/erstatning til fartøjsejere med tilladelse ikke at være relevant. Regulering fra fiskeristyrelsens side er – og har været – en åbenbar og relevant mulighed.”*

#### Svar:

Omdrejningspunktet i ministeriets notat af 5. november 2020 er netop, om vilkåret om bifangst på op til 49 pct. hjertemuslinger i tilladelserne til fiskeri efter blåmuslinger samlet set vurderes at udgøre en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73. Konklusionen er, at dette er tilfældet.

Det fremgår af notatet: ”Sammenfattende må det konkluderes, at muligheden for bifangst af hjertemuslinger, som er tilknyttet retten til fiskeri efter blåmuslinger (en FTA/blåmuslinger) vurderes at udgøre en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73.

I denne vurdering er der særligt lagt vægt på, i) at muligheden for bifangst af hjertemuslinger er givet uændret i tilladelser til blåmuslingefiskeri uafbrudt siden 2003, hvorved fiskerne i høj grad har indrettet sig på også at kunne fiske hjertemuslinger som en bifangst...”

Det forhold, at der i bekendtgørelsen er hjemmel til at fastsætte vilkår og således også at ændre disse, ændrer ikke på den samlede vurdering.

Det skal tillige bemærkes, at det af § 10, stk. 3, i FTA-bekendtgørelsen fremgår, at "muligheden for at få udstedt tilladelse, jf. § 2, på baggrund af et fartøjs status som FTA -fartøj, kan opsiges med 8 års varsel af Miljø- og Fødevarerministeriet. Opsigelsen vil blive fastsat ved bekendtgørelse samt meddelt ejerne af de fartøjer for hvilke, det er noteret i Fiskeristyrelsen, at fartøjet har status som FTA -fartøj." Dette taler tillige for, at der er tale om grundlovsbeskyttede rettigheder.

Med hensyn til om tidligere udmeldinger om, at fordelingen af hjertemuslinger ville blive taget op til overvejelse, kan anses som en opsigelse af rettigheden, henvises til FTA -bekendtgørelsen, hvor det fremgår, at opsigelsen skal fastsættes ved bekendtgørelse.

## 6. Konkrete spørgsmål

Endelig stiller FSKPO 5 konkret spørgsmål:

- a) *[Om] Fiskeriet har foregået med lovlige eller ulovlige motorer?*

Svar:

Der henvises til svaret under punkt 1.

- b) *[Om] Enhver landing har fundet sted som loven foreskriver, og med hvilken overbevisning man kan udtale sig herom, f.eks. en redegørelse fra kontrollen af, om reglerne er blevet overholdt?*

Svar:

Af nedenstående oversigt over overtrædelsesfrekvensen for sæsonen 2019/2020 er det tydeligt, at der er meget få konstaterede overtrædelser af reglerne for fiskeri efter blåmuslinger. Det skal bemærkes, at der ikke udføres kontrol af samtlige fangstrejser og landinger, men der udføres en risikobaseret kontrol.

Limfjorden	Antal af fangstrejser:	Overtrædelser Vedr. logbog	Manglende Landingsdeklaration	Manglende melding om landing	Overtrædelse af Licens vilkår
	1957	1 stk.	2 stk.	2 stk.	3 stk.

- c) *Om aftale om kystfiskerordning fra 2019 ikke burde have understreget at adgang til hjertemuslinger ikke var en ret, men en midlertidig tilladelse?*

Svar:

Aftalen om yderligere styrkelse af Kystfiskerordningen fra 2019 er en politisk aftale, som er indgået af alle Folketingets partier. Af aftalen fremgår under punktet Øvrige elementer, at ”Aftaleparterne konstaterer, at der ikke foreligger en bestandsvurdering for hjertemuslinger i Limfjorden. Man er enige om at afvente DTU’s bestandsvurdering af hjertemuslingebestanden i Limfjorden, før man kan tage stilling til de fremtidige rammer for et fiskeri efter hjertemuslinger.” Aftalen forholder sig således ikke til spørgsmålet om rettigheder.

d) *Om det faktum at et større fiskeri først gik i gang i 2013 har indflydelse på en påstået juridisk rettighed?*

Svar:

Ved vurderingen af, om der foreligger en juridisk rettighed, er det uden betydning, om og i hvilken grad, at rettigheden har været udnyttet.

Det fremgår ministeriets notat af 5. november 2020 fremgår: ”Sammenfattende må det konkluderes, at muligheden for bifangst af hjertemuslinger, som er tilknyttet retten til fiskeri efter blåmuslinger (en FTA/blåmuslinger) vurderes at udgøre en beskyttet rettighed efter grundlovens § 73.

I denne vurdering er der særligt lagt vægt på, i) at muligheden for bifangst af hjertemuslinger er givet uændret i tilladelser til blåmuslingefiskeri uafbrudt siden 2003, hvorved fiskerne i høj grad har indrettet sig på også at kunne fiske hjertemuslinger som en bifangst...”

e) *Fastholder ministeriet, at begrebet bifangst, som det fortolkes og administreres af styrelsen, er lovmedholdeligt – set i relation til afvisning på tilsvarende tilladelse til vores østersfiskere i Limfjorden?*

Svar:

Der henvises til svaret under punkt 3.