



Ministeriet for Fødevarer,
Landbrug og Fiskeri
Fiskeristyrelsen

Gennemgang vedr. forvaltning af motorkraft- og redskabsområdet
Fiskeristyrelsen juni 2024

1. Indledning og opsummering

Fiskeristyrelsens forvaltning af motorkraftområdet¹ og kontrol af redskaber, herunder særligt i relation til muslingefiskeriet i Limfjorden, har givet anledning til væsentlig offentlig debat og kritik.

Kritikken har navnlig omhandlet Fiskeristyrelsens forvaltning af de nationale regler vedrørende nedbremsning af motorer på fiskerfartøjer, ligesom besvarelser afgivet til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg og opfølgningen på udførte kontroller af fiskerfartøjers motorkraft og sanktionering ved overtrædelse af motorkraftreglerne har været omdiskuteret.

Også Europa-Kommissionen har fokus på området, og i 2019 blev der gennemført en undersøgelse af implementeringen af motorkraftreglerne i 15 EU-lande, herunder Danmark.² På baggrund heraf indledte Kommissionen i september 2019 pilotsager mod en række medlemslande. Kommissionen har endvidere nedsat en teknisk arbejdsgruppe med henblik på at få udarbejdet tekniske retningslinjer for både certificering og kontrol af motorkraft (maskineffekt) i henhold til fiskerikontrolforordningen.

Fiskeristyrelsen har på baggrund af den seneste kritik besluttet at udarbejde denne gennemgang, som indeholder en beskrivelse af regelgrundlaget for motorkraftområdet og for redskabsområdet i relation til muslingefiskeriet, af Fiskeristyrelsens forvaltning på de to områder og i den forbindelse en gennemgang af administrationsgrundlaget.³

På baggrund af denne gennemgang har Fiskeristyrelsen konstateret en række u hensigtsmæssige forhold, herunder fejl eller mangler, i relation til forvaltningen på området:

- Fiskeristyrelsens oprindelige forståelse af, hvorledes motorer indstilles, har ikke været korrekt og fyldestgørende, hvilket har givet anledning til, at Fiskeristyrelsens bidrag til besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg på tilsvarende vis ikke har været fyldestgørende og korrekt.
- Der var ikke det tilstrækkelige juridiske grundlag for at foretage præcisering af nedbremsningsforbuddet, der i givet fald i stedet burde være foretaget ved en ændring af bekendtgørelsen.
- Fiskeristyrelsen burde have offentliggjort præciseringen af nedbremsningsforbuddet, allerede da den blev meddelt i en konkret sag og ikke først i november 2023.

¹ I det følgende anvendes begrebet "motorkraft" som en overordnet betegnelse for den kW-kapacitet i det enkelte fartøjs motor, som kan tjene til at drive fartøjet frem, mens "motorkraftområdet" anvendes som en generel betegnelse for de dele af Fiskeristyrelsens område, hvor der findes regulering af fartøjers kapacitet af kW. Det bemærkes, at begrebet "motorkraft" i reguleringsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1659 af 11. december 2023) er defineret som den motoreffekt, der er anført af Søfartsstyrelsen i fartøjets farttilladelse eller tilsynsbog, og som ikke efterfølgende er ændret. Begrebet "fremdrivningseffekt" er i skibsbesætningsloven (lovbekendtgørelse nr. 74 af 17. januar 2014), § 2, nr. 11, defineret som "Den samlede maksimale ydelse i kilowatt (kW), nedrundet uden decimaler, ved kontinuerlig drift af alt maskineri, som samtidig kan fremdrive skibet. [...]". Betegnelsen "fremdrivningseffekt" anvendes i det følgende ved beskrivelsen af Søfartsstyrelsens område. I EU-retten anvendes betegnelsen "maskineffekt", som er defineret som "den samlede maksimale kontinuerlige ydelse, der kan opnås ved hver maskines svinghjul, og som kan tjene til at drive fartøjet frem ad mekanisk, elektrisk, hydraulisk eller anden vej", jf. artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1130 af 14. juni 2017 om definition af fiskerfartøjers karakteristika (omarbejdning). Betegnelsen "maskineffekt" anvendes i det følgende ved beskrivelsen af EU-retten.

² DG MARE, Unit D4 – Fisheries Control & Inspection, *Study on Engine Power Verification by Member States*, Bruxelles, 12. juni 2019.

³ Arbejdet med gennemgangen har været vanskeliggjort af, at det relevante tidsforløb strækker sig over en længere årrække, og som følge af ressortændringer og omorganiseringer på ministerområdet, har det været vanskeligt at fremfinde materiale for hele perioden. Dette forhold kan have betydning for hændelses- og tidsangivelser. Dette forhold er også beskrevet over for Rigsrevisionen i forbindelse med fremsendelse af materiale til brug for Rigsrevisionens påbegyndte undersøgelse på området.

- Det havde været hensigtsmæssigt, hvis der havde været udarbejdet instrukser og kontrolbeskrivelser for Fiskeristyrelsens arbejde på området.
- Fiskeristyrelsens håndtering af konkrete overtrædelsessager har ikke været korrekt og tilfredsstillende.

Der har samlet set ikke været et tilfredsstillende forløb i relation til håndtering af sager på området.

Med henblik på at sikre, at de konstaterede fejl og mangler bliver håndteret, har styrelsen iværksat og vil styrelsen iværksætte en række initiativer.

Fiskeristyrelsen har således igangsat udarbejdelsen af kontrolbeskrivelser og instrukser. Fiskeristyrelsen vil endvidere på ny gennemføre kontroller af motorkraft, og kontrollerne vil blive tilrettelagt, så det sikres, at der sker korrekt sanktionering ved overtrædelse af reglerne.

Derudover vil Fiskeristyrelsen gå i dialog med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i forhold til en gennemgang af særligt gældende bekendtgørelser på området.

Det kan oplyses, at Rigsrevisionen har igangsat en større undersøgelse af Fiskeristyrelsens administration af muslingefiskeriet i Limfjorden. Rigsrevisionen belyser i den forbindelse også styrelsens forvaltning af motorkraftområdet.

Afslutningsvist vil Fiskeristyrelsen fortsat følge Kommissionens tekniske retningslinjer for motorkraft og sikre, at implementeringen af disse bidrager til at styrke forvaltningen af området. Henset til områdets kompleksitet og udvikling siden 2020 kan der være anledning til at overveje, om der kan etableres en mere enkel model for området.

2. Regulering på motorkraftområdet

2.1 EU-ret

De EU-retlige regler pålægger medlemsstaterne begrænsninger med hensyn til deres fiskerflåders samlede kapacitet og stiller krav om certificering og kontrol af maskineffekt i de enkelte fartøjer. Reglerne fremgår bl.a. af EU's fiskerikontrolforordning (kontrolforordningen)⁴, som suppleres af Kommissionens gennemførelsesforordning om gennemførelsesbestemmelser til kontrolforordningen (gennemførelsesforordningen).⁵

Alle medlemsstater i EU skal sikre, at deres fiskerflådes samlede fiskerikapacitet ikke overstiger det kapacitetsloft, som er fastlagt for hver enkelt medlemsstat i forordningen om EU's

⁴ Rådets forordning (EF) Nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, om ændring af forordning (EF) nr. 847/96, (EF) nr. 2371/2002, (EF) nr. 811/2004, (EF) nr. 768/2005, (EF) nr. 2115/2005, (EF) nr. 2166/2005, (EF) nr. 388/2006, (EF) nr. 509/2007, (EF) nr. 676/2007, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1300/2008, (EF) nr. 1342/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1627/94 og (EF) nr. 1966/2006 (herefter "kontrolforordningen").

⁵ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 404/2011 af 8. april 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik (herefter "gennemførelsesforordningen").

fælles fiskeripolitik.⁶ Fiskerikapacitet opgøres i maskineffekt (kW) og tonnage (GT).⁷ Formålet med at tilpasse fiskerikapaciteten til fangstmulighederne er at sikre bevarelsen af havets biologiske ressourcer.⁸

Som led i overholdelsen af fiskerikapacitetsloftet skal medlemsstaterne udstede fiskerilicenser til alle indehavere af EU-fiskerifartøjer.⁹ En fiskerilicens er et officielt dokument, som giver indehaveren af et fartøj ret til at bruge en bestemt fiskerikapacitet til kommercielt brug.¹⁰

Medlemsstaterne er ansvarlige for, at der sker en certificering af maskineffekten af EU-fiskerifartøjer, som har en maskineffekt på mere end 120 kilowatt (kW).¹¹ Certificeringskravet indebærer, at medlemsstaternes myndigheder bekræfter, at fartøjets fremdrivningsmaskine (motor) ikke kan udvikle større maksimal kontinuerlig maskineffekt end anført i certifikatet.¹²

Der gælder endvidere et forbud efter EU-retten mod at benytte en fremdrivningsmaskine, der er blevet teknisk modificeret (herunder nedbremset), medmindre den er blevet officielt certificeret af den pågældende medlemsstat.¹³ Bestemmelsen blev indført med kontrolforordningen, der trådte i kraft 1. januar 2010.

For at sikre, at den samlede flådekapacitet – svarende til de fiskerilicenser, som medlemsstaten har udstedt – ikke på noget tidspunkt overskrider kapacitetsloftet, skal medlemsstaterne løbende føre kontrol med fartøjernes maskineffekt.¹⁴ Kontrollen består i dels en gennemgang af tilgængelige data¹⁵ i form af administrativ kontrol og dels en fysisk kontrol. Medlemsstaternes kontrol af data skal foretages efter en risikoanalyse og på grundlag af en prøvetagningsplan fastsat af medlemsstaterne.¹⁶

De kompetente myndigheder¹⁷ i medlemsstaten skal træffe passende foranstaltninger over for de ansvarlige fysiske eller juridiske personer, hvis der efter en inspektion på fartøjet er konstateret en overtrædelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik.¹⁸ De passende foranstaltninger kan bl.a. bestå i indledning af en administrativ sag eller straffesag i henhold til medlemsstaternes nationale lovgivning. Sanktionerne skal være proportionale og effektivt modvirke yderligere overtrædelser.¹⁹

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (herefter "forordningen om EU's fælles fiskeripolitik"), artikel 22(7) og bilag II.

⁷ Forordningen om EU's fælles fiskeripolitik, artikel 4, nr. 24, som berigtiget, jf. Den Europæiske Unions Tidende L 387 af 19. november 2020, side 23.

⁸ Kontrolforordningens præambelbetragtning nr. 2, og forordningen om EU's fælles fiskeripolitik, artikel 1(1)(a) og artikel 2.

⁹ Kontrolforordningen, artikel 6(1).

¹⁰ Kontrolforordningen, artikel 4, nr. 9.

¹¹ Kontrolforordningen, artikel 40(1).

¹² Kontrolforordningen, artikel 40(2).

¹³ Kontrolforordningens artikel 40(4).

¹⁴ Kontrolforordningen, artikel 38(1).

¹⁵ Kontrol af data omfatter data i forskellige registre, f.eks. EU-fiskerflåderegistret, og i andre dokumenter, der indeholder relevante oplysninger om fartøjets maskineffekt eller andre tekniske specifikationer i den forbindelse, jf. kontrolforordningens artikel 41(1).

¹⁶ Kontrolforordningen, artikel 41(1).

¹⁷ I Danmark er den kompetente myndighed Fiskeristyrelsen.

¹⁸ Kontrolforordningens, artikel 85.

¹⁹ Kontrolforordningens afsnit VIII om håndhævelse og artikel 89(1) og (2).

Ved alvorlige overtrædelser²⁰ skal medlemsstaterne anvende et pointsystem, hvorefter indehaveren af fiskerilicensen tildeles et passende antal point for overtrædelser.²¹ Grovheden af en alvorlig overtrædelse bestemmes af medlemsstaten under hensyntagen til kriterier såsom skadens art, dens værdi, overtræderens økonomiske situation og overtrædelsens omfang eller gentagelser. Når indehaverens samlede antal tildelte point overstiger de i gennemførelsesforordningen²² fastsatte antal point, suspenderes fiskerilicensen i en periode på mindst to måneder i førstegangstilfælde.²³

2.2 Kommissionens pilotsager mod Danmark

I 2012 indledte Kommissionen en sag mod Danmark - en såkaldt pilotsag - som følge af manglende kontrol på motorkraftområdet. På baggrund heraf udarbejdede Fiskeristyrelsen en prøvetagningsplan, og der blev indkøbt måleudstyr til brug for kontrollen. Pilotsagen blev herefter lukket på baggrund af de svar, Danmark afgav til Kommissionen, herunder med oplysninger om de initiativer, man ville igangsætte. Der blev efterfølgende forsøgt gennemført kontrol af motorkraft, men styrelsen vurderede dengang, at der ikke var de faglige kompetencer til at udføre de fysiske kontrolmålinger. Der blev herefter ikke forsøgt gennemført nye kontroller af motorkraft.

I 2019 indledte Kommissionen nye pilotsager mod en række medlemsstater, herunder Danmark, på baggrund af en undersøgelse iværksat af Kommissionen og udført af virksomheden RDA Ship Tech. Undersøgelsen viste bl.a. for høj maskineffekt ved fysiske kontrolmålinger af fartøjer i 15 medlemsstater, herunder Danmark. I sin åbningsskrivelse opfordrede Kommissionen Danmark til at underrette Kommissionen om, hvilke foranstaltninger man havde truffet eller agtede at træffe med henblik på at opfylde betingelserne i EU-retten om kontrol af maskineffekt. Som svar på Kommissionens åbningsskrivelse fremsendte Danmark den 10. december 2019 oplysninger om den da udarbejdede prøvetagningsplan og de påtænkte kontroller. Det senest udarbejdede svar til Kommissionen af 6. juli 2022 indeholdt endvidere en ajourføring om en påtænkt gennemførelse af prøvetagningsplanen. Kommissionen er endnu ikke kommet med nogen endelig tilbagemelding vedrørende pilotsagen, men der planlægges et møde med Kommissionen til drøftelse af bl.a. en af Fiskeristyrelsen i kontrollen anvendt usikkerhedsmargin, jf. nærmere herom i afsnit 5 nedenfor.

I lyset af pilotsagerne mod bl.a. Danmark nedsatte Kommissionen en teknisk arbejdsgruppe, som skulle udarbejde tekniske retningslinjer for både certificering, kontrol og efterlevelse i øvrigt af EU-reglerne om maskineffekt. Formålet med den tekniske arbejdsgruppe er at udarbejde 'best-practice'-retningslinjer for området baseret på undersøgelser af praksis på tværs af EU-landene. Arbejdet med de tekniske retningslinjer startede i efteråret 2022 og forventes afsluttet i indeværende år.

²⁰ Artikel 42(1)1, litra), jf. artikel 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1005/2008 af 29. september 2008 om en EF-ordning, der skal forebygge, afværge og standse ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1936/2001 og (EF) nr. 601/2004 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1093/94 og (EF) nr. 1447/1999 (herefter "IUU-forordningen").

²¹ Kontrolforordningens artikel 92 (1). Det betragtes bl.a. som en alvorlig overtrædelse, hvis der foreligger "forfalskning eller tilsløring af mærkning, identitet eller registrering", jf. IUU-forordningens artikel 3(1)(f). Videre betragtes som en alvorlig overtrædelse, hvis der foreligger "manipulation af en maskine for at øge dens effekt ud over den maksimale kontinuerlige maskineffekt ifølge maskincertifikatet", jf. kontrolforordningens artikel 90(1)(b).

²² Når indehaveren akkumulerer henholdsvis 18, 36, 54 eller 72 point, udløser det første, anden, tredje og fjerde suspension af fiskerilicensen, mens 90 point udløser permanent inddragelse af licensen, jf. gennemførelsesforordningens artikel 129 (1) og (2) og bilag XXX.

²³ Anden gang suspenderes licensen i fire måneder, tredje gang suspenderes den i otte måneder og fjerde gang i et år, jf. kontrolforordningens artikel 92(3).

2.3 Dansk regulering og principper for sanktionering

EU-reguleringen om maskineffekt, kontrol og certificering er i dansk ret suppleret af bestemmelser i en række bekendtgørelser, som bl.a. fastsætter regionale kapacitetslofter (kW-begrænsninger) samt betingelser for udstedelse af tilladelser til og registrering af fiskerfartøjer.

Der er således fastsat en kW-begrænsning på 221 kW i den såkaldte ”Rødspættekasse” langs den jyske vestkyst for fartøjer med bundsløbende redskaber²⁴, mens der på nationalt plan er fastsat et forbud mod at anvende et fartøj til fiskeri i området Bælthavet/Østersøen (ICES-underområde 22), hvis maskineffekten overstiger 221 kW.²⁵ Herudover er der fastsat nationale regler om, at fartøjer, som anvendes til fiskeri efter muslinger, østers eller søstjerner, ikke må have en motoreffekt på mere end 130 kW i Limfjorden og ikke mere end 221 kW ved Jyllands østkyst og i Isefjorden.²⁶

”Motorkraft” er i reguleringsbekendtgørelsen²⁷ defineret som den ”motoreffekt”, der er anført af Søfartsstyrelsen i fartøjets farttilladelse eller tilsynsbog, og som ikke efterfølgende er ændret.

Det følger af den danske kapacitetsbekendtgørelse, at et fartøj ikke må anvendes til erhvervmæssigt fiskeri, hvis ikke Fiskeristyrelsen har givet tilladelse til det.²⁸ Inden Fiskeristyrelsen udsteder en sådan tilladelse (fiskerilicens), tager styrelsen stilling til, om der inden for kapacitetsloftet, som følger af EU-reglerne, er plads til, at licensen udstedes.²⁹ Udover fiskerilicensen vil fartøjsejeren, som ønsker at anvende fiskerfartøjet til erhvervmæssigt fiskeri i de danske farvande, i visse tilfælde skulle søge om en fiskeritilladelse, som er tilladelse til specifikt fiskeri i en specifik periode, i et bestemt område eller til et bestemt fiskeri på særlige betingelser.³⁰

Fartøjer, som anvendes til fiskeri, skal derudover være registreret i Fiskeristyrelsens fartøjsregister.³¹ Den nærmere fremgangsmåde i forbindelse med Fiskeristyrelsens registrering er, at styrelsen modtager et ansøgningsskema fra ansøgeren, hvori det pågældende fartøjs tonnage, længde, bredde, dybde og motoreffekt³² skal være oplyst. Herefter kontrollerer styrelsen, om oplysninger om fartøjets ejer, tonnage, dimensioner og motoreffekt stemmer overens med oplysningerne i Søfartsstyrelsens register, før fartøjet registreres i Fiskeristyrelsens fartøjsregister. Fiskeristyrelsen undersøger også, om ansøgeren ejer tilstrækkelig disponibel kapacitet til indførsel af det ansøgte fartøj i Fiskeristyrelsens register.

²⁴ Bilag V, Del C i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1241 af 20. juni 2019 om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af marine økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger.

²⁵ Bekendtgørelse nr. 1659 af 11. december 2023 om regulering af fiskeriet (herefter ”reguleringsbekendtgørelsen”) § 27, stk. 1.

²⁶ Bekendtgørelse nr. 870 af 21. juni 2023 om fartøjer, der anvendes til erhvervmæssigt fiskeri i saltvand (herefter ”kapacitetsbekendtgørelsen”), § 27, nr. 1, litra d, og nr. 2, litra d. kW-begrænsningerne blev indsat i kapacitetsbekendtgørelsen i 2004, jf. bekendtgørelse nr. 124 af 27. februar 2004 om fartøjer, der anvendes til erhvervmæssigt fiskeri i saltvand.

²⁷ Reguleringsbekendtgørelsen, § 2, nr. 29.

²⁸ Kapacitetsbekendtgørelsens § 1, stk. 1.

²⁹ Kapacitetsbekendtgørelsens § 13, stk. 2, jf. § 1.

³⁰ Fiskerilovens (lovbekendtgørelse nr. 205 af 1. marts 2023) § 36, stk. 1.

³¹ Kapacitetsbekendtgørelsens § 3, stk. 1.

³² I ansøgningsskemaerne, som fremgår af bilag 2 og 4 til kapacitetsbekendtgørelsen, anvendes begreberne ”maskineffekt” og ”motoreffekt”.

Fiskeristyrelsens registrering af fartøjets motorkraft i fartøjsregisteret sker på baggrund af Søfartsstyrelsens ansættelse efter søfartslovgivningen af skibes "fremdrivningseffekt"³³ i skibsregisteret, jf. lov om skibes besætning. Fremdrivningseffekten ansættes med henblik på efter skibsbesætningsloven at kunne fastslå kvalifikationskravene til skibets besætning.

Søfartsstyrelsen ansætter fartøjets samlede motorkraft ("fremdrivningseffekt") på baggrund af oplysninger fra motorproducenten eller en af motorproducenten godkendt servicevirksomhed/forhandler i form af motorens mærkeplade, datablad og/eller det såkaldte EIAPP-certifikat. I forhold til kontrol af tonnage anvendes et målebrev udstedt af en skibsmåler, der er autoriseret af Søfartsstyrelsen.

For så vidt angår hydraulikmotorer og hjælpemotorer ansætter Søfartsstyrelsen alene den samlede teoretiske maksimale "fremdrivningseffekt", der kan stilles til rådighed af de(n) motor(er), der kan anvendes til fremdrift. Hydraulikmotorer og hjælpemotorer, som ikke kan anvendes til fremdrift, indgår ikke i Søfartsstyrelsens ansættelse af effekten. Såfremt en motor, som kan anvendes til fremdrift, også anvendes til drift af hydraulik, ændrer dette ikke i Søfartsstyrelsens ansættelse af den teoretiske maksimale fremdrivningseffekt. Fartøjet vil i så fald blot i praksis have mindre effekt til rådighed til fremdrift henset til, at en del af effekten anvendes til drift af hydraulik. Den motorkraft, der registreres hos Fiskeristyrelsen på baggrund af Søfartsstyrelsens ansættelse af fremdrivningseffekt, vil således altid være den maksimale kW-effekt til rådighed fra de motorer, der kan anvendes til fremdrift, og ikke den mulige lavere reelle fremdrivningseffekt. Hvis hovedmotoren ikke længere anvendes til at drive hydraulikken om bord på et fiskerifartøj, vil hovedmotoren i praksis kunne stille mere kraft til rådighed til fremdrift. Dette vil dog ikke kunne overstige den effekt, Søfartsstyrelsen har ansat.

Hvis motorkraftreglerne overtrædes, f.eks. fordi fartøjets faktiske motorkraft overstiger den registrerede motorkraft, kan Fiskeristyrelsen give vejledning, skriftlig henstilling og bøde.³⁴ Ved grove overtrædelser kan Fiskeristyrelsen sanktionere med point³⁵, som ved akkumulering kan føre til midlertidig suspension og ultimativt permanent inddragelse af fiskerilicensen.³⁶

Ved grove overtrædelser har Fiskeristyrelsen desuden mulighed for at foretage administrativ inddragelse af fiskeritilladelsen.³⁷ Administrativ inddragelse af en tilladelse kan alene ske,

³³ Begrebet "fremdrivningseffekt" er i skibsbesætningsloven (lovbekendtgørelse nr. 74 af 17. januar 2014), § 2, nr. 11, defineret som "Den samlede maksimale ydelse i kilowatt (kW), nedrundet uden decimaler, ved kontinuerlig drift af alt maskineri, som samtidig kan fremdrive skibet. [...]". Denne definition svarer overordnet set til definitionen af begrebet "maskineffekt" i EU-retten, jf. fodnote 1 ovenfor.

³⁴ Henholdsvis fiskerilovens § 130, stk. 1 jf. § 10, ved overtrædelse af reglerne om registrering af motorkraft samt reguleringsbekendtgørelsens § 134. Størrelsen på bøderne fastsættes af domstolene blandt andet på baggrund af indstilling fra anklagemyndigheden.

³⁵ Bekendtgørelse nr. 978 af 22. september 2019 om pointtildeling mv. til fiskerilicensindehavere og fartøjsførere i forbindelse med alvorlige overtrædelser af reglerne i den fælles fiskeripolitik (herefter "pointbekendtgørelsen") §§ 1, stk. 1, nr. 3 og nr. 8, samt IUU-forordningen, kontrolforordningen og gennemførelsesforordningen.

³⁶ Pointbekendtgørelsens § 10, stk. 1 og stk. 2, jf. fiskerilovens § 39a, som har ophæng i EU-reglerne. Det er Fiskeristyrelsens vurdering, at grove overtrædelser vedrørende registrering af fiskerifartøjers motorkraft henhører under gennemførelsesforordningens bilag XXX "kategori 3", som angår "forfalskning eller tilsløring af mærkning, identitet eller registrering", hvilket udløser 5 point. Hvis der herudover er tale om for stor motorkraft i et område med kW-begrænsninger, betragter Fiskeristyrelsen dette som "kategori 8"-overtrædelse, som bl.a. angår "Fiskeri i et lukket område", hvilket kan give 6 point.

³⁷ Fiskerilovens § 37, stk. 2. Det bemærkes, at denne administrative inddragelse af fiskeritilladelsen ikke er det samme som inddragelse af fiskerilicensen efter EU-reglerne og pointsystemet i henhold til pointbekendtgørelsen samt kontrolforordningen, gennemførelsesforordningen og IUU-forordningen. "fiskeritilladelsen" går på den ret, som fartøjet har til specifikt fiskeri i en specifik periode, i et bestemt område eller til et bestemt fiskeri på særlige betingelser, mens "fiskerilicensen" går på fartøjsejersens ret til at bruge en bestemt

hvis de faktiske omstændigheder i sagen er klare og konstaterbare, og der ikke er tvivl om, hvilke regler og vilkår der er overtrådt.³⁸ Det er derudover en betingelse for inddragelse af tilladelsen, at dette sker umiddelbart efter, at ulovligheden er konstateret.³⁹

3. Forbud mod nedbremsning

I medfør af kapacitetsbekendtgørelsen gælder der et forbud mod nedbremsning ved registrering af nye fartøjer samt ved udskiftning og modernisering af fartøjer.⁴⁰

Der findes ingen definition af begrebet ”nedbremsning” i kapacitetsbekendtgørelsen.

Forbuddet mod nedbremsede motorer ved fartøjsudskiftning og modernisering af fiskerfartøjer blev indsat i kapacitetsbekendtgørelsen i 2004.⁴¹

Formålet med forbuddet var at sikre overholdelsen af EU-lovgivningen, herunder kapacitetsloftet for den danske fiskerflåde⁴², samt overholdelse af de nationale lofter for motor-kraft, der som beskrevet ovenfor fortsat er gældende i visse områder i Danmark (kW-be-grænsede områder), f.eks. i Limfjorden. Derudover var formålet at få reduceret og efterhån-den helt fjernet samtlige de nedbremsede motorer i den danske fiskerflåde.⁴³

3.1 Fiskeristyrelsens forvaltning af nedbremsningsforbuddet

Det fremgår af et notat af 18. oktober 2005⁴⁴, at det daværende Fiskeridirektorat i 2005 foretog en kontrol af nedbremsede motorer, hvor direktoratet gennemgik alle de fartøjer, som på daværende tidspunkt var registreret med nedbremsede motorer (i alt 294 fartøjer). På den baggrund blev der foretaget en kontrol ombord på 14 fiskerfartøjer. Ved ingen af kontrollerne blev der konstateret brudte plomberinger eller andre forhold, som indikerede, at der blev anvendt en større motoreffekt end den oplyste.

Der er i forbindelse med udarbejdelsen af denne gennemgang ikke fundet dokumentation for, at der i perioden mellem 2004 og 2019 har været udført fysiske kontrolmålinger af mo-torkraft, herunder for at fastslå, om nedbremsningsforbuddet har været overholdt.

Først efter 2019 blev der gennemført kontrolmålinger af motorkraften på en række fartøjer, dels i forbindelse med en kontrollkampagne i Limfjorden, dels til gennemførelse af styrelsens prøvetagningsplaner for 2020-21 og 2022-23, jf. afsnit 6 nedenfor. Derudover er der i visse tilfælde udført administrative kontroller, hvor Fiskeristyrelsen har kontrolleret

fiskerikapacitet (tonnage og maskineffekt), jf. også afsnit 2.1.2 i de almindelige bemærkninger i lovforslag nr. 93 af 23. februar 2012 om forslag til lov om ændring af fiskeriloven, hvor sondringen præciseres.

³⁸ De specielle bemærkninger til fiskerilovens § 37, stk. 2 i lovforslag nr. 109 af 13. december 2006 om ændring af fiskerilov og om ophævelse af lov om udøvelse af kontrol med det danske fiskeri i tilfælde af krig eller under ekstraordinære forhold (Regler om puljefiskeri, skærpet straf for overtrædelser i rekreativt fiskeri mv.)

³⁹ De specielle bemærkninger til fiskerilovens § 37, stk. 1 og 2 i lovforslag nr. 106 af 26. november 1998 Forslag til Fiskerilov.

⁴⁰ For så vidt angår registrering af nye fartøjer, følger nedbremsningsforbuddet af ansøgningsskemaet i bekendtgørelsens bilag 2. For så vidt angår fartøjsudskiftning følger det af kapacitetsbekendtgørelsens § 11, stk. 3, at motoren i det fiskerfartøj, der tillades anvendt til erhvervsmæssigt fiskeri, ikke må være nedbremsset, og endelig må fiskerfartøjets motor ikke udskiftes til en anden motor, der er nedbremsset, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 3.

⁴¹ Bekendtgørelse nr. 124 af 27. februar 2004 om fartøjer, der anvendes til erhvervsmæssigt fiskeri i saltvand udstedt af Fiskeridirektoratet, der afløste bekendtgørelse nr. 19 af 17. januar 2001 udstedt af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

⁴² F.eks. Fiskeridirektoratets notat af 31. januar 2003 vedr. orientering vedr. forløbet om nedbremsede motorer siden januar 2002.

⁴³ Fiskeridirektoratets notat af 18. oktober 2005 vedr. fiskerfartøjers motorkraft.

⁴⁴ Fiskeridirektoratets notat af 18. oktober 2005 vedr. fiskerfartøjers motorkraft.

registreringen af fartøjers motorkraft, herunder hvorvidt de har været registreret med en nedbremset effekt, jf. nærmere herom i afsnit 4 nedenfor.

Forståelsen af begrebet ”nedbremsning” og forbuddet mod nedbremsning har været genstand for overvejelser internt i Fiskeristyrelsen samt i forbindelse med arbejdet i en tværministeriel arbejdsgruppe⁴⁵, ligesom det har været aktualiseret i konkrete sager.

Hidtil har Fiskeristyrelsen fortolket og forvaltet nedbremsningsforbuddet på en sådan måde, at det er blevet anset som foreneligt med kapacitetsbekendtgørelsen, at en motorfabrikant kan fastsætte en motors maksimale motorkraft, uden at dette er i strid med nedbremsningsforbuddet. Det er således blevet anset som foreneligt med bekendtgørelsen, at en motorfabrikant reducerer en motors motorkraft i forhold til dens mulige maksimale ydeevne. Dette skal imidlertid være sket inden motorens installation på et fartøj. Denne forståelse er lagt til grund i forbindelse med bidrag til besvarelser til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

Ved opstarten af en kontrollkampagne i Limfjorden i 2020-21, som er beskrevet nærmere i afsnit 6 nedenfor, udarbejdede Fiskeristyrelsen en notits dateret 11. december 2020, hvori styrelsen bl.a. udtalte sig om forståelsen af begrebet ”nedbremsning”. I den forbindelse oplyste styrelsen, at ”en nedbremset motor indebærer, at motoren bliver modificeret således at den maksimale motorkraft reduceres i forhold til den, der er opgivet fra motorproducentens side på det originale certifikat.” Det fremgår videre, at det ”i praksis [er] sådan, at motorer også i Danmark typisk leveres til en specifik ydelse (motorkraft) fra motorproducenten. Dermed kan motoren være blevet indstillet til en lavere motorkraft end det, som fremgår af et givent standardkatalog.” Det sidste er ligeledes oplyst i et bidrag til en besvarelse dateret den 22. december 2020 til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.⁴⁶

I forbindelse med arbejdet i den tværministerielle arbejdsgruppe udarbejdede Fiskeristyrelsen i maj 2021 et notat, hvoraf det fremgår, at forbuddet mod nedbremsning indebærer, at en fisker ikke må få nedbremset en motor, som allerede er installeret på fartøjet, og at en ny motor heller ikke må nedbremses til mindre end det, som fabrikanten har angivet til at være motorens maksimale effekt.

På baggrund af en gennemgang af de registrerede fartøjer i Limfjorden konstaterede Fiskeristyrelsen, at en række fartøjer var blevet leveret låst til en anden effekt end den, der fremgik af motorfabrikantens katalog. Dette fremgår af et notat af 2. august 2021, som Fiskeristyrelsen udarbejdede til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Det fremgår videre af notatet, at styrelsen ”indtil videre [har] anlagt den tolkning, at en motors effekt kan defineres som den effekt, som motorfabrikanten ved levering af motoren til forhandleren forinden har testet og fastlåst motorydelsen til.” Endelig fremgår det, at styrelsen lagde til grund, at de pågældende motorer var leveret af motorfabrikanten til den angivne effekt, og derfor ikke ansås som ”nedbremsede.”

⁴⁵ Den tværministerielle arbejdsgruppe blev nedsat i 2020 og bestod af repræsentanter fra Fødevareministeriet, Fiskeristyrelsen, Erhvervsministeriet og Søfartsstyrelsen, og havde til formål at sikre, at regelgrundlaget på fiskeriområdet for kontrol af motorkraft i forhold til fiskerfartøjer var tidssvarende, og at der i Danmark var et effektivt kontrol-set up til håndhævelse af danske hhv. EU-regler om motorkraft.

⁴⁶ Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeris besvarelse af 22. december 2020 af spørgsmål nr. 392 (MOF alm. del) stillet den 28. november 2020.

I forbindelse med en konkret sag i forlængelse af kontrolkampagnen i Limfjorden 2021-22 anmodede en fartøjsejer om tilladelse til, at den målte motor blev nedjusteret af leverandøren til den effekt, som motoren oprindeligt var solgt med. Dette tillod styrelsen på baggrund af dokumentation fra bl.a. leverandøren. Tilladelsen blev meddelt fartøjsejeren ved afgørelse af 3. september 2021.

I februar 2022 præciserede Fiskeristyrelsen nedbremsningsforbuddet i forbindelse med en anden konkret sag. Styrelsen udtalte, at professionelle aktører – såsom fabrikanter, leverandører og servicevirksomheder – kan fastsætte effekten på en motor, som skal installeres på et fiskerfartøj. Kravet er dog, at den motordokumentation, der udstedes, er tilpasset motorens indstillinger og motorkraft, ligesom effekten skal fremgå af Søfartsstyrelsens Skibsregister og af Fiskeristyrelsens fartøjsregister.

Efter Fiskeristyrelsens opfattelse var der tale om en tilsvarende motor med den samme motorkraft, uanset om indstillingen var foretaget af motorproducenten eller af en leverandør. Da det som nævnt senest i et notat fra Fiskeristyrelsen af 2. august 2021 i forvejen var accepteret, at motorfabrikanten kunne fastsætte motorens maksimale motorkraft, uden at det blev anset for stridende mod nedbremsningsforbuddet, ansås det ikke som et problem, at denne fastsættelse i stedet blev foretaget af andre professionelle aktører, så længe dokumentationen for, at dette var motorens maksimale motorkraft, var tilstrækkelig.

Præciseringen er blevet offentliggjort på styrelsens hjemmeside i november 2023. Fiskeristyrelsen burde imidlertid allerede have offentliggjort præciseringen i februar 2022.

Det er under udarbejdelsen af denne gennemgang blevet bekræftet, at det ikke alene er motorproducenten, som kan indstille motorkraften. Andre - f.eks. leverandører – indstiller i praksis motorens effekt, før den installeres i fartøjet.

Fiskeristyrelsen har i forbindelse med gennemgangen ikke kunnet identificere baggrunden for, at styrelsen oprindeligt havde den opfattelse, at det alene var motorproducenten, der indstillede motorkraften. En opfattelse, der har givet anledning til, at bidrag til besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg ikke har været fyldestgørende og korrekt.

Fiskeristyrelsen kan konstatere, at der ikke var det tilstrækkelige juridiske grundlag for at foretage den pågældende præcisering af nedbremsningsforbuddet. Det er således Fiskeristyrelsens vurdering, at præciseringen ikke umiddelbart er i overensstemmelse med ordlyden i kapacitetsbekendtgørelsen, og at præciseringen i givet fald i stedet burde være foretaget ved en ændring af bekendtgørelsen.

Som beskrevet tidligere var det på tidspunktet for indførelse af nedbremsningsforbuddet i 2004 ikke muligt at foretage fysiske kontrolmålinger af motorens fremdrivningseffekt. Dette har ændret sig, og i dag er der således metoder til at måle maskineffekt og dermed kontrollere, at den anførte maskineffekt faktisk er den reelle maskineffekt.

Endvidere findes der med kontrolforordningens artikel 40, stk. 4, allerede et forbud mod anvendelse af modificerede motorer, som ikke er certificeret af medlemsstaten, ligesom der

med den nye fiskerikontrolforordning⁴⁷ vil være krav om kontinuerlig monitorering af motorkraft gældende pr. 1. januar 2028, hvilket vil kunne bidrage yderligere til kontrollen på motorkraftområdet og til en overvejelse om opretholdelse af nedbremsningsforbuddet.

Fiskeristyrelsen er i øvrigt ikke bekendt med, at der efter februar 2022 har været sager om lovliggørelse af nedbremsede motorer.

4. Fiskeristyrelsens procedurer for kontrol

På baggrund af Kommissionens pilotsag i 2019 på motorkraftområdet iværksatte Fiskeristyrelsen som beskrevet ovenfor en række initiativer for at rette op på den danske forvaltning af området.

Der blev iværksat kontrolforanstaltninger, som bl.a. omfattede udarbejdelse af en prøvetagningsplan, samarbejde med Søfartsstyrelsen og en model for gennemførelse af fysiske kontroller, som skulle indføres pr. 1. januar 2020.

Styrelsen udarbejdede prøvetagningsplaner for motorkraftkontrol for henholdsvis perioden 2020-21 og 2022-23 og gennemførte kontroller på baggrund heraf. Derudover blev der gennemført en særlig kontrolkampagne af fiskerfartøjers motorkraft i Limfjorden. Resultaterne af disse kontroller er beskrevet nedenfor i afsnit 6.

Proceduren for udvælgelse af fartøjer til motorkraftkontrol var baseret på en model, hvor alle de fartøjer i den danske fiskeflåde, der levede op til et af de fastsatte risikokriterier, indgik i en samlet pulje af fartøjer i prøvetagningsplanen, og fra denne pulje blev der udtaget en stikprøve af fiskerfartøjer.

Fiskeristyrelsen gennemførte herefter en anmeldt forberedende kontrol ombord på fartøjerne, hvor fartøjsejerne skulle fremvise de oplysninger om motoren, de var i besiddelse af. Formålet med den forberedende kontrol var, at motor og motorrum skulle gennemgås for at afdække, om der var adgang til skrueaksel, og at få dokumenteret oplysninger om motor-/gearplader og andre relevante forhold. De forhold, der blev kontrolleret, fremgik af en tjekliste, som styrelsen havde udarbejdet. På baggrund af den forberedende kontrol blev der foretaget en risikovurdering og på baggrund heraf en udvælgelse af fartøjer til fysiske kontrolmålinger af motorkraft.

Til brug for gennemførelsen af den administrative og den fysiske kontrol har der været udarbejdet tjeklister og beskrivelser, hvorimod der ikke har været udarbejdet egentlige kontrolbeskrivelser. Dette er u hensigtsmæssigt, idet kontrolbeskrivelser bør udarbejdes for at bidrage til at sikre, at alle kontroller gennemføres korrekt. Fiskeristyrelsen har taget initiativ til udarbejdelse af kontrolbeskrivelserne, og dette arbejde forventes at være færdiggjort medio 2024.

⁴⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/2842 af 22. november 2023 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 og om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1967/2006 og (EF) nr. 1005/2008 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1139, (EU) 2017/2403 og (EU) 2019/473 for så vidt angår fiskerikontrol.

5. Fiskeristyrelsens procedurer ved konstatering af overtrædelser

I forbindelse med gennemførte fysiske kontrolmålinger, hvor Fiskeristyrelsen har vurderet, at der forelå en overtrædelse i forhold til den registrerede motorkraft, har styrelsen anvendt en usikkerhedsmargin/tolerancetærskel på 10 pct. Marginen er indført for at eliminere eventuelle usikkerheder, og den svarer til den tolerancetærskel, som findes i den maritime regulering, som har til formål at sænke luftforureningen fra skibe.⁴⁸

Fiskeristyrelsen har oplyst Kommissionen om anvendelsen af denne usikkerhedsmargin i en supplerende besvarelse vedrørende pilotsagen den 6. juli 2022, og der afventes som beskrevet ovenfor fortsat en endelig tilbagemelding fra Kommissionen. Kommissionen har foreløbig udtalt, at den er skeptisk omkring anvendelsen af en usikkerhedsmargin i forbindelse med kontrolmålinger, da den vurderer, at de nuværende og kommende EU-regler ikke tillader anvendelse af en sådan margin. Der planlægges et møde med Kommissionen til drøftelse af bl.a. usikkerhedsmarginen.

I forbindelse med overtrædelser af motorkraft på mere end 10 pct. i forhold til den registrerede motorkraft, anvendes en sanktionstrappe, som udgøres af henholdsvis vejledning, skriftlig henstilling, bøde og/eller evt. inddragelse af fiskeritilladelsen samt evt. tildeling af point, som ved akkumulering kan medføre suspension af fiskerilicensen. En sådan sanktionstrappe anvendes af Fiskeristyrelsen i relation til anden kontrolvirksomhed.

Efter Kommissionens indledning af pilotsagen har Fiskeristyrelsen i et ordførernotat af 3. september 2020 som besvarelse på et spørgsmål på et ordførermøde den 26. august 2020 beskrevet styrelsens påtænkte sanktionspraksis for en række forestående kontroller. Styrelsens generelle procedurer ved overtrædelser og anvendelse af sanktioner er herudover beskrevet i interne instrukser.

Fiskeristyrelsen har løbende udarbejdet notater om de forhold, der er beskrevet i denne gennemgang, ligesom departementet har stillet en række spørgsmål hertil. Den 5. december 2022 udarbejdede styrelsen således en afrapportering fra den ekstraordinære kontrolkampagne i Limfjorden, ligesom styrelsen udarbejdede et notat af 19. juni 2023 om sanktionsniveau for alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne til brug for besvarelse af en henvendelse fra Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri af 24. maj 2023. Dette notat blev suppleret af en uddybning dateret den 26. september 2023.⁴⁹ Ovenstående har imidlertid ikke ført til, at fejl og mangler beskrevet i denne gennemgang blev erkendt og håndteret af Fiskeristyrelsen på et tidligere tidspunkt.

6. Gennemførte fysiske kontrolmålinger

Fiskeristyrelsen har gennemført fysiske kontrolmålinger i 2020⁵⁰, 2021 og 2022.

I forbindelse med prøvetagningsplanen 2020-21, som omfattede kontrol i bl.a. Rødspættekassen og ICES-underområde 22, blev 27 fartøjer undersøgt administrativt, ligesom der blev gennemført forberedende fysisk kontrol.

⁴⁸ Bekendtgørelse nr. 1508 af 8. december 2023 om forebyggelse mod forurening fra skibe.

⁴⁹ En uddybende redegørelse heraf med fokus på håndtering af konkrete sager er ligeledes udarbejdet til departementet den 26. september 2023. Det fremgår af Fiskeristyrelsens uddybning af juridiske forløb vedr. fiskeri i kW-begrænsede områder af 26. september 2023.

⁵⁰ To kontroller blev dog udført som ”indledende kontroller” i december 2019.

Den administrative kontrol førte til 14 fysiske kontrolmålinger, hvor der blev konstateret overskridelser⁵¹ af den registrerede motorkraft i syv tilfælde. Fire af de syv sager blev oversendt til og sluttet af politiet med vedtagne bødeforlæg, og der blev tildelt point. En sag blev henlagt, da styrelsen vurderede, at det ikke kunne bevises, at fartøjsejer havde handlet uagtsomt, og en sag blev henlagt grundet fartøjsejerens konkurs. Endelig blev en sag sat i bero, fordi der opstod tvivl i styrelsen om målemetoden, jf. nærmere herom nedenfor, og sagen blev senere anset for forældet.

Kontrollkampagnen i Limfjorden 2021-22 havde en kontrolpopulation på 50 fartøjer, hvoraf 39 fartøjer blev udtaget til administrativ kontrol. Hertil blev tilføjet yderligere et fartøj, hvorfor der blev gennemført forberedende kontrolbesøg på i alt 40 fartøjer. På baggrund af den administrative forberedende kontrol blev 15 fartøjer udtaget til fysiske kontrolmålinger, og der blev konstateret overskridelser af den registrerede motorkraft i fem tilfælde. Tre af sagerne blev ikke forfulgt strafferetligt, da styrelsen vurderede, at det ikke kunne bevises, at fartøjsejerne havde handlet uagtsomt. De to øvrige sager blev sat i bero på grund af den førnævnte tvivl om målemetoden og efterfølgende blev der gennemført genmåling i relation til disse to sager i forbindelse med prøvetagningsplanen 2022-23, jf. herom straks nedenfor.

Prøvetagningsplanen 2022-23, som ligeledes omfattede kontroller i Limfjorden, Rødspættekassen og ICES-underområde 22, havde en kontrolpopulation på 35 fartøjer. Efter den administrative gennemgang og de forberedende kontrolbesøg blev fem fartøjer udtaget til fysisk kontrolmåling, men der blev kun udført målinger på fire fartøjer, da målingen af det femte fartøj måtte opgives som følge af dårligt vejr. To af de fire fartøjer var ”genmålinger” af de to fartøjer, som var målt med overskridelser i forbindelse med Limfjordskampagnen. Baggrunden for ”genmålingen” var, at fartøjsejerne havde fået foretaget egne målinger, som viste et andet resultat end styrelsens gennemførte måling, samt at styrelsen var kommet i tvivl om målemetoden for kontrolmåling. Styrelsen ønskede at undersøge dette nærmere ved at lade fartøjerne måle igen.

Ved genmålingerne af de to fartøjer blev der ikke fundet samme overskridelser som ved den første måling. Målingerne ændrede dog ikke ved, at fartøjerne var målt med for høj motorkraft i forbindelse med Limfjordskampagnen i 2021-22. Fiskeristyrelsen var imidlertid fortsat i tvivl om målemetoden, hvorfor sagerne blev sat i bero på afklaring af, om der kunne konstateres overtrædelser. Senere blev den ene sag anset for forældet, og den anden sag blev i 2024 opgivet på grund af bevisusikkerhed.

Der blev ikke konstateret overskridelser ved de to øvrige kontrolmålinger.

I foråret 2023 – sideløbende med at styrelsen arbejdede for at få afklaring i forhold til den rejste tvivl – fortsatte styrelsen med forberedelse af de planlagte kontroller i henhold til prøvetagningsplanen 2022-23. Yderligere fem fartøjer blev således udvalgt til kontrol i foråret 2023. Særligt på grund af vejrforholdene på det tidspunkt, hvor kontrollerne var planlagt, og målefirmaet var tilkaldt til, kunne kontrollerne dog ikke gennemføres.

Ultimo 2023 besluttede styrelsen foreløbig ikke at foretage yderligere kontroller.

⁵¹ Overskridelser i denne sammenhæng skal forstås som overskridelser, der overstiger den fastsatte usikkerhedsmargin på 10 %.

Det kan således konstateres, at der efter 2019 er gennemført i alt 33 fysiske kontroller af motorkraft, hvoraf to kontroller har været kontroller i form af genmålinger af to fartøjer. Der er i den forbindelse konstateret 12 overtrædelser af reglerne om motorkraft, og der er udstedt og vedtaget fire bøder og der er tildelt point. I fem sager blev det vurderet, at der ikke var grundlag for nærmere strafforfølgning. Tre sager har været sat i bero som følge af bevisusikkerheden, indtil to sager måtte anses for forældet, og en sag blev opgivet.

De tre sager, som har været sat i bero som følge af bevisusikkerhed, har været indgående omtalt i forbindelse med kritikken af Fiskeristyrelsens forvaltning på området. Som det fremgår af ovenstående skyldes den manglende sanktionering tvivl i styrelsen om målemetoden.

Det var Fiskeristyrelsens forståelse, at den motorkraft, som motorproducenterne deklarerer – og som bliver noteret i skibsregisteret og fartøjsregistret – kan være målt efter forskellige standardiserede krav, som er afhængig af motorens type og alder, og som således kan afvige fra den motorkraft, Fiskeristyrelsen fik målt i forbindelse med fysiske kontrolmålinger.

Fiskeristyrelsen har i lyset af kritikken af forvaltningen af området været i dialog med Søfartsstyrelsen, og Fiskeristyrelsen kan konstatere, at kravene til de målinger, som ligger til grund for motorproducentens eller en af motorproducenten godkendt forhandlers oplysninger om fartøjers motorkraft, og som danner grundlag for Søfartsstyrelsens ansættelse, er de samme krav, som gælder for den kontrolmåling, Fiskeristyrelsen får foretaget i forbindelse med fysiske kontroller.

Tvivlen om målemetoden har været en væsentlig faktor i forbindelse med tre sager (sagen fra prøvetagningsplanen 2020-21 og de to sager fra Limfjordskampagnen 2021-22), hvor der blev konstateret overskridelser af den tilladte motorkraft, men hvor der som følge af den beskrevne usikkerhed ikke er sket sanktionering.

Fiskeristyrelsens håndtering af de tre sager har således ikke har været korrekt og tilfredsstillende, og sagerne burde have været fremmet.

I relation til de fem sager, hvor styrelsen vurderede, at der ikke var grundlag for nærmere strafforfølgning, giver denne gennemgang anledning til, at det fremadrettet sikres, at dokumentationen i sagerne kvalitetssikres, så grundlaget for vurderingen af sagen kan dokumenteres tilstrækkeligt.

I relation til sagerne, der blev overdraget til politiet, og hvor der er vedtaget bøder og givet point, er disse afgjort med sanktion på grund af for høj motorkraft i forhold til det registrerede. Som omtalt i Fiskeristyrelsens notat af 19. juni 2023 om sanktionsniveau for alvorlige overtrædelser af fiskerireglerne og det uddybende notat dateret den 26. september 2023, er der ikke er sket særskilt sanktionering for fiskeri i områder med kW-begrænsninger.⁵² Det er i notaterne beskrevet, at ingen af fartøjerne er blevet taget i færd med at fiske i et kW-begrænset område i forbindelse med den fysiske kontrol, ligesom det fremgår, at det er en forudsætning, at et fartøj ved fysisk kontrol er taget inde i et område med kW-begrænsning,

⁵² Det bemærkes, at bestemmelserne i kapacitetsbekendtgørelsen, som fastsætter kW-begrænsning for fiskeri efter muslinger, østers eller søstjerner i områderne Limfjorden og Jyllands østkyst/Isefjorden, ikke er sanktionspålagt med bøde, modsat bestemmelserne, der regulerer Rødspættekassen og ICES-underområde 22, jf. nærmere afsnit 2.3 ovenfor.

før der kan sanktioneres på grund af for høj motorkraft i et kW-begrænset område. Dette ville kunne få betydning for sanktionen i de enkelte sager.

I den sammenhæng har Fiskeristyrelsen endvidere konstateret udfordringer, konkret hvad angår sanktionsmuligheden for administrativ inddragelse af et fartøjs fiskeritilladelse, som ikke er blevet taget i anvendelse i nogen af sagerne, hvor der er konstateret overskridelse af kW-begrænsningen i området. For at inddragelse af en tilladelse kan ske, skal dette ske umiddelbart efter, at en ulovlighed er konstateret. En overskridelse af reglerne om motorkraft vil imidlertid sjældent kunne konstateres med tilstrækkelig sikkerhed under kontrollen, da der skal ske behandling af data. Rapporten vil derfor først foreligge et stykke tid efter målingen. Betingelserne for administrativ inddragelse af fiskeritilladelsen vil således sjældent kunne opfyldes.

Udfordringen omkring administrativ inddragelse af tilladelser afspejler en generel uklarhed i definitions- og begrebsanvendelsen på motorkraftområdet. Det er styrelsens opfattelse, at der bør foretages en nærmere gennemgang af begrebs- og definitionsanvendelsen, herunder også i forhold til reglerne i kapacitetsbekendtgørelsen og reguleringsbekendtgørelsen.

Fiskeristyrelsen kan konkludere, at sanktionering i et vist omfang har fundet sted i konkrete sager. Styrelsen finder imidlertid, at den kritik, der er rettet mod styrelsens sanktionspraksis, giver anledning til at gennemgå sanktionsinstrukserne, så håndteringen af sager om overtrædelser af motorkraftreglerne kan tydeliggøres, og så der sikres korrekt sanktionering.

Mere generelt vil det blive sikret, at overtrædelsessager håndteres på passende ledelsesmæssigt niveau.

7. Særligt om redskaber anvendt i muslingefiskeriet i Limfjorden og kontrollen heraf

Der har i forbindelse med den offentlige debat også været rejst spørgsmål om de anvendte redskaber til muslingefiskeriet og om brugen af blackbox, hvorfor Fiskeristyrelsen har valgt også at omtale dette i denne gennemgang.

Reglerne om fangstredskaber til muslinger findes i bekendtgørelse nr. 2298 af 3. december 2021 om regulering af fiskeri efter muslinger og østers.

Der er i reglerne alene fastsat bestemmelser om vægten på den ramme, der er en del af det fangstredskab, der anvendes til muslingefiskeri, samt bestemmelser for længden og bredden af skraberen på redskabet. Rammen må veje 100 kg, mens der i Limfjorden dog gælder en begrænsning for vægten af rammen på 50 kg⁵³. Der er derimod ikke nogen begrænsning af totalvægten for hele fangstredskabet. Der er endvidere ikke regler om, hvor mange skrabere et fartøj må anvende ad gangen.

Hidtil er kontrollen af muslingerredskaber foregået ved at måle længden af muslingeskraberens og bredden af rammen, og kun i enkelte tilfælde er rammerne vejlet særskilt. Der har ikke foreligget relevante kontrolbeskrivelser til brug for kontrollen.

⁵³ Der har siden 2011 været stillet krav om anvendelse af den lette muslingeskraber i Limfjorden. Fra 2011 til 1. juli 2014 har anvendelsen af den lette skraber formodentligt været et vilkår i den enkelte tilladelse. Reglen om 'den lette skraber' optræder første gang i bekg. nr. 666 af 20/06/2014, § 9, gældende fra 1. juli 2014.

I marts 2024 iværksatte Fiskeristyrelsen redskabskontrol for fartøjer i Limfjorden, herunder særskilt kontrol af rammernes vægt. Dette skete på baggrund af en nu udarbejdet kontrolbeskrivelse⁵⁴. Der er ultimo maj måned 2024 foretaget redskabskontrol på 19 muslingefartøjer i Limfjorden. Efter de nu gennemførte kontroller er det konstateret, at et enkelt fartøj havde en mindre overskridelse af vægten på muslingeredskabets ramme.

Kontrollen på dette område har hidtil været omfattet af Fiskeristyrelsens generelle instrukser i relation til sanktionering. Sagens forløb har imidlertid afdækket et behov for udarbejdelse af særskilte instrukser vedrørende sanktionering af overtrædelser på muslinge- og østersområdet. Arbejdet hermed er igangsat og forventes færdiggjort medio 2024.

Herudover kan der være anledning til nærmere at overveje, om reglerne på området er tilstrækkelige, eller om der er anledning til at supplere reglerne med yderligere krav til vægt og måling af fangstredskaber.

For så vidt angår brugen af blackbox, må der ikke fiskes efter muslinger uden en fungerende blackbox. Blackbox er overvågningsudstyr, der med 10 sekunders interval, viser fartøjets position og viser, hvornår redskaberne anvendes til fiskeri. Det betyder, at Fiskeristyrelsen kan overvåge fiskeri i lukkede områder samt overholdelse af vanddybdekurverne.

Blackbox-systemet har været anvendt til overvågning af muslingefartøjer siden 2012. Der er dog ikke udarbejdet en kontrolbeskrivelse til kontrol af blackbox, hvorfor der ej heller er fastsat krav til, hvor ofte blackboxoplysninger skal gennemgås. Fiskeristyrelsen har nu sat gang i udarbejdelsen af en sådan kontrolbeskrivelse.

For at sikre, at tilladelser på området for muslinger og østers endvidere er tilstrækkeligt klare og kan tjene som grundlag for udførelse kontrol, har Fiskeristyrelsen også igangsat en gennemgang af disse tilladelser. Denne gennemgang forventes afsluttet medio 2024.⁵⁵

⁵⁴ Udarbejdelse af en kontrolbeskrivelse til brug for kontrol af blackbox er endvidere under udarbejdelse og forventes færdiggjort medio 2024.

⁵⁵ Dertil kan det oplyses, at Fiskeristyrelsen med hjemmel i fiskerilovens § 63 har givet tilladelse til omplantning af muslingeengel. Der er givet tilladelser til to fartøjer, der overstiger den fastsatte kilowattbegrænsning i Limfjorden og som overstiger de maksimale grænser for længde og bredde. Fartøjerne får årligt tilladelser til omplantning i forskellige områder af Limfjorden også uden for de såkaldte fiskekasser. Udstedelse af tilladelser til fartøjerne er sket med inddragelse af DTU-Aqua, som er tæt involveret i arbejdet med omplantning i Limfjorden. Da fartøjerne har en særskilt tilladelse efter fiskerilovens § 63, er de således ikke omfattet af kapacitetsbekendtgørelsens regler. Fartøjerne er i øvrigt underlagt en række af de samme krav, som gælder for fiskerifartøjer, herunder vanddybder, ålegræslinjer mv.



Fiskeristyrelsen
Nyropsgade 30
1780 København V

mail@fiskeristyrelsen.dk