



Beretning til Statsrevisorerne om
fiskerikontrollen og miljøovervåg-
ningen i Østersøen

Januar
2009

e·vision

revision

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode	5
III.	Tilrettelæggelse af fiskerikontrollen	7
	A. Organiseringen af fiskerikontrollen	8
	B. Kontrolkampagner	9
	C. Fiskeridirektoratets data- og kontrolsystemer	10
	D. Risikobaseret strategi	12
IV.	Fiskerikontrollen i Østersøen 2005-2007	14
	A. Kontrol af fiskeriet i Østersøen	14
	B. Rigsrevisionens undersøgelse af, om udvalgte fartøjer overholder reglerne for fiskeriet i Østersøen	19
	C. Sanktioner	23
V.	Miljøovervågning i henhold til COMBINE	26
	A. COMBINE i den danske miljøovervågning	26
VI.	Parallelrevision foretaget af landene omkring Østersøen	28
	A. Baggrund og formål med parallelrevisionen	28
	B. Miljøovervågning i Østersøen i henhold til COMBINE	29
	C. Fiskerikontrollen i Østersøen	29

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.

Beretningen vedrører finanslovens § 23. Miljøministeriet og § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for § 23. Miljøministeriet:

Connie Hedegaard: august 2004 - november 2007

Troels Lund Poulsen: november 2007 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:

Hans Chr. Schmidt: august 2004 - september 2007

Eva Kjer Hansen: september 2007 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om tilrettelæggelsen af fiskerikontrollen og miljøovervågningen i Østersøen.

2. Østersøen er et af verdens største brakvandsområder med et begrænset vandskifte. Dette gør, at Østersøen er meget sårbar over for forurening. I de senere år har forureningen medført algeblomstring og iltsvind på bunden af Østersøen, hvorved bundlevende dyr og fisk er mindsket.

Gennem Helsinki-konventionen er landene omkring Østersøen forpligtet til at etablere overvågning, der kan beskytte havmiljøet i Østersøen mod forurening. Den første Helsinki-konvention blev underskrevet i 1974 og trådte i kraft i 1980. Konventionen er siden blevet revideret i 1992. Alle landene omkring Østersøen har tiltrådt konventionen. I henhold til Helsinki-konventionen er udstedt rekommandation nr. 19/3 fra 1998, som vedrører miljøovervågningsprogrammet COMBINE om overvågning af miljømæssige konsekvenser af udledning og aktiviteter i Østersøen.

EU regulerer fiskeriet gennem den fælles fiskeripolitik ved fiskekvoter og genopretningsplaner for de truede fiskearter i Østersøen. EU's fælles fiskeripolitik omfatter regler for bevarelse, forvaltning og udnyttelse af fiskeresurserne.

Formålet med undersøgelsen er derfor at vurdere, om fiskerikontrollen og miljøovervågningen i Østersøen er tilrettelagt og gennemført tilfredsstillende. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 4 spørgsmål:

- Er den danske fiskerikontrol tilrettelagt tilfredsstillende?
- Er den danske fiskerikontrol i Østersøen gennemført tilfredsstillende?
- Er den danske miljøovervågning i Østersøen tilfredsstillende?
- Har landene omkring Østersøen tilrettelagt en tilfredsstillende fiskerikontrol og miljøovervågning i Østersøen?

Rigsrevisionen har af egen drift igangsat undersøgelsen i februar 2008. Undersøgelsen dækker perioden 2005-2007.

Rigsrevisionen har endvidere i samarbejde med rigsrevisionerne fra landene omkring Østersøen gennemført en parallelrevision. Rigsrevisionerne i Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland Sverige og Tyskland har deltaget i parallelrevisionen. Rigsrevisionen har været koordinator for parallelrevisionen og har udarbejdet en fælles rapport med resultaterne af de nationale undersøgelser. Rigsrevisionen har i denne beretning kort omtalt resultaterne af parallelrevisionen.

Målet for COMBINE (Cooperative Monitoring in the Baltic Marine Environment) er at identificere og kvantificere de miljømæssige konsekvenser af udledning og aktiviteter i Østersøen samt at måle den indflydelse, forskellige foranstaltninger kan have på den miljømæssige tilstand af Østersøen.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er behov for, at landene omkring Østersøen etablerer en mere effektiv kontrol og overvågning af fiskeriet og miljøet i Østersøen. For Danmarks vedkommende er der behov for implementering af en risikobaseret kontrolstrategi i praksis og videreudvikling af fiskerikontrolsystemerne.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Det er Rigsrevisionens vurdering, at fiskerikontrollen i Danmark er tilrettelagt i henhold til gældende regler og med elementer af en risikobaseret kontrolstrategi. Data- og kontrolsystemerne bør dog udvikles yderligere for at understøtte strategien.

- Rigsrevisionen vurderer, at tilrettelæggelsen af fiskerikontrollen er i overensstemmelse med gældende regler og både er baseret på fysiske og administrative kontroller samt kontrolkampagner, som vedrører væsentlige risikoelementer.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fiskeridirektoratet bør udføre kontrol, der i højere grad bygger på samkøring af data fra forudmeldelser, logbøger, salgsnotaer samt satellitoplysninger.
- Rigsrevisionens gennemgang af Fiskeridirektoratets data- og kontrolsystemer viser, at systemerne endnu ikke er helt færdigudviklede og derfor ikke fuldt ud understøtter fiskerikontrollen.
- Rigsrevisionen anbefaler, at Fiskeridirektoratet udvikler kontrolstrategien, så udvælgelsen af landinger/fartøjer til kontrol baseres på kriterier, som er fastlagt i en risikomodel.

Kontrolintensiteten af landingskontroller er steget i perioden 2005-2007. Rigsrevisionen anbefaler, at Fiskeridirektoratet foretager en mere systematisk krydskontrol af data.

- Rigsrevisionen konstaterer, at antallet af gennemførte danske kontroller i Østersøen er faldet i perioden 2005-2007, og at Fiskedirektoratets planlagte torskekontroller ikke blev nået i 2007. Nedgangen i antal landingskontroller er imidlertid modsvaret af en relativt større nedgang i antal landinger, hvorfor kontrolintensiteten er steget i perioden 2005-2007.
- Rigsrevisionen konstaterer, at de danske kontrolskibe i Østersøen kun anvender en mindre del af tiden på fiskerikontrol, på trods af at fiskerikontrol er kontrolskibenes kerneopgave. En væsentlig del af den øvrige tidsanvendelse kan forklares ved, at kontrolskibene indgår i redningsberedskabet til søs og skal være klar til indsats med kort varsel.
- Rigsrevisionens gennemgang af stikprøven på 75 fangstrejser, fordelt på 25 fartøjer, viser, at en betydelig del af fartøjerne ikke lever op til EU's regler eller de supplerende nationale regler.
- Rigsrevisionen anbefaler, at Fiskeridirektoratet foretager en mere systematisk krydskontrol mellem oplysningerne fra forudmeldelser, logbøger, salgsafregninger samt oplysninger fra satellitovervågningen.

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fiskeridirektoratet har etableret en hensigtsmæssig praksis omkring afgørelser vedrørende overtrædelsessager, så de forskellige sanktionsmuligheder anvendes som forudsat.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Miljøministeriet gennemfører miljøovervågningen i Østersøen på en måde, så Danmark lever op til overvågningsforpligtelserne i Helsinki-konventionen, som er nærmere angivet i miljøovervågningsprogrammet COMBINE. Rapporteringen lever dog ikke fuldt ud op på bestemmelserne i COMBINE.

- Miljøministeriet efterlever COMBINE's bestemmelser om frekvens på målestationerne, på trods af at der er sket en reduktion af hyppigheden af målinger i 2007.
- Miljøministeriet har rapporteret størsteparten af dataene for Danmark vedrørende 2005, 2006 og 2007 med en forsinkelse på 2-6 måneder, og biologiske data for 2005 og 2006 er ikke rapporteret.

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af parallelrevisionen, at der generelt er behov for at etablere en mere effektiv fiskerikontrol og miljøovervågning i landene omkring Østersøen. Det er afgørende for en effektiv miljøovervågning og en effektiv risikobaseret fiskerikontrol i Østersøen, at data fra informationssystemerne er valide og brugbare.

- De deltagende lande har alle implementeret COMBINE i deres nationale miljøovervågningsprogrammer, men det er ikke alle lande, der rapporterer rettidigt til HELCOM, og ikke alle lande har leveret fuldstændige data i den undersøgte periode.
- De undersøgte lande udfører generelt fiskerikontrol i overensstemmelse med gældende regler på området, men der bør være øget fokus på implementering af en risikobaseret kontrolstrategi, som er understøttet af informationssystemer med brugbare og valide data.
- Der er stor forskel mellem kompetencer, resurser og kontrolstrategi i de enkelte lande omkring Østersøen. Rigsrevisionen finder det derfor vigtigt, at myndighederne i de enkelte lande fortsætter det internationale samarbejde omkring fiskerikontrollen, herunder fortsat prioriterer deltagelse i fælles kontrolaktiviteter.

II. Indledning

A. Baggrund

3. Østersøen er et af verdens største brakvandsområder med et begrænset vandskifte. Dette gør, at Østersøen er meget sårbar over for forurening, fx i form af udledning af nærings-salte fra landbrug. I de senere år er der som følge af forureningen sket algeblomstring og iltvind på bunden af Østersøen, hvorved mængden af bundlevende dyr og fisk er mindsket. Fx har mangel på ilt i torskens gydeområder kombineret med intensivt fiskeri reduceret torskebestanden i Østersøen.

Gennem Helsinki-konventionen har landene omkring Østersøen forpligtet sig til at etablere miljøovervågning, der kan beskytte havmiljøet i Østersøen mod forurening. Ligeledes har EU gennem den fælles fiskeripolitik reguleret fiskeriet i form af fiskekvoter og genopretningsplaner for de truede fiskearter i Østersøen.

BOKS 1. EU'S FÆLLES FISKERIPOLITIK

Rammerne for den fælles fiskeripolitik er fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeresurserne som led i den fælles fiskeripolitik.

Den fælles fiskeripolitik omfatter bevarelse, forvaltning og udnyttelse af fiskeresurserne samt forarbejdning og afsætning af fisk.

Den fælles fiskeripolitik skal sikre, at fiskeresurser udnyttes på en økonomisk, miljømæssig og socialt bæredygtig måde.

EU's kontrol og håndhævelsesordning skal sikre, at adgangen til farvande og resurser samt udøvelsen af fiskeaktiviteter kontrolleres, og at reglerne i den fælles fiskeripolitik håndhæves.

For fiskeri efter bestande, der er uden for sikre biologiske grænser, kan EU vedtage genopretningsplaner, så bestanden igen kommer inden for sikre biologiske grænser.

Ved Rådets forordning nr. 1098/2007 af 18. september 2007 om en flerårig plan for torskebestandene i Østersøen og fiskeriet, der udnytter disse bestande, er der vedtaget en genopretningsplan for torskefiskeriet, hvori der er fastsat krav for den samlede tilladte fangstmængde, krav til kontrol, inspektion og overvågning samt fastsættelse af nationale kontrolhandlingsprogrammer med inspektionsmål.

En forudsætning for bevaring af fiskebestanden i Østersøen er, at de enkelte lande omkring Østersøen ikke overskrider de kvoter, som EU har tildelt de enkelte medlemsstater, og generelt efterlever EU-lovgivningen på fiskeriområdet. Der er derfor behov for, at der er organiseret en fiskerikontrol i de enkelte lande, der på tilfredsstillende vis kan håndhæve, at fiskerne overholder kvoterne og de generelle EU-regler på fiskeriområdet.

Af tabel 1 fremgår udviklingen i de fiskekvoter, som Danmark har fået tildelt af EU for forskellige fiskearter i Østersøen.

Tabel 1. Danmarks fiskekvoter i Østersøen i perioden 2005-2007

	2005	2006	2007
Torsk	19.565	23.632	20.955
Sild	8.586	8.270	10.231
Brisling	59.741	43.026	43.788
Laks	93.512	93.512	88.836
Rødspætte	2.697	2.698	2.968

Note: Tallene er angivet i tons levende vægt med undtagelse af laks, der er angivet i styk.

Af tabel 1 fremgår det, at der særligt har været en nedgang i kvoterne vedrørende brisling og laks, mens kvoterne for sild og rødspætter er blevet forøget. Kvoterne for torsk er forøget fra 2005 til 2006 og er igen faldet fra 2006 til 2007.

På et møde i København i juni 2007 mellem rigsrevisionerne fra landene omkring Østersøen blev det aftalt, at det skulle undersøges, hvordan landenes miljøovervågning og fiskerikontrol beskytter marinemiljøet og fiskebestanden i Østersøen. Dette blev endeligt aftalt på et møde i Estland i november 2007. Rigsrevisionerne i Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland, Sverige og Tyskland deltog i undersøgelsen, der blev gennemført i 2008.

Undersøgelsen blev planlagt og gennemført som en parallelrevision, som Rigsrevisionen har været koordinator for. Resultater fra de enkelte lande er blevet samlet i en fælles rapport. I denne beretning er hovedresultaterne af parallelrevisionen kortfattet omtalt i kap. VI.

De fleste af de deltagende rigsrevisioner har udarbejdet nationale beretninger om deres nationale undersøgelse. Rigsrevisionen er en af disse, og denne beretning vedrører den særskilte undersøgelse, Rigsrevisionen har gennemført i Danmark.

B. Undersøgelsens formål, afgrænsning og metode

Formål

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om fiskerikontrollen og miljøovervågningen i Østersøen er tilrettelagt og gennemført tilfredsstillende. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende 4 spørgsmål:

- Er den danske fiskerikontrol tilrettelagt tilfredsstillende?
- Er den danske fiskerikontrol i Østersøen gennemført tilfredsstillende?
- Er den danske miljøovervågning i Østersøen tilfredsstillende?
- Har landene omkring Østersøen tilrettelagt en tilfredsstillende fiskerikontrol og miljøovervågning i Østersøen?

Afgrænsning og metode

5. Rigsrevisionen har af egen drift igangsat undersøgelsen i februar 2008. Undersøgelsen dækker perioden 2005-2007.

Helsinki-Kommissionen (HELCOM) arbejder med afsæt i Helsinki-konventionen på at sikre miljøet i Østersøen gennem internationalt samarbejde mellem landene omkring Østersøen.

6. Undersøgelsen er delt i 2 dele om henholdsvis fiskerikontrol og miljøovervågning. Fiskerikontrollen i henhold til EU's fælles fiskeripolitik hører under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, og miljøovervågningen i henhold til HELCOM hører under Miljøministeriet.

7. I kap. III kortlægges og vurderes kontrolsystemerne, som anvendes af fiskerikontrollen i Danmark. Kortlægningen er foretaget ved at tage udgangspunkt i de kontroller, som EU-reglerne foreskriver skal udføres af den enkelte medlemsstat.

8. I kap. IV kortlægges fiskerikontrollens indsats i Østersøen, og det testes, om Fiskeridirektoratet har gennemført en tilfredsstillende kontrol af fiskeriet i Østersøen, ved en gennemgang af 75 fangstrejser fordelt på 25 fartøjer.

9. I kap. V kortlægges og vurderes Miljøministeriets efterlevelse af de overvågningsforpligtelser, som Danmark er forpligtet til at udføre i henhold til miljøovervågningsprogrammet COMBINE.

10. I kap. VI præsenteres hovedresultaterne af parallelrevisionen udført af rigsrevisionerne i landene omkring Østersøen. Der er udarbejdet en fælles rapport, som sammenstiller resultaterne fra undersøgelserne i de enkelte lande omkring Østersøen.

11. Den samlede undersøgelse er baseret på besøg, interviews og brevveksling med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljøministeriet, Fiskeridirektoratet samt By- og Landskabsstyrelsen. Rigsrevisionen har gennemgået 75 fangstrejser og har gennemgået dokumenter, herunder love, bekendtgørelser og notater mv. Hertil kommer samarbejdet med rigsrevisionerne i Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland, Sverige og Tyskland om parallelrevisionen.

12. Beretningen har i udkast været forelagt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Miljøministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. Tilrettelæggelse af fiskerikontrollen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Det er Rigsrevisionens vurdering, at fiskerikontrollen i Danmark er tilrettelagt i henhold til gældende regler og med elementer af en risikobaseret kontrolstrategi. Data- og kontrolsystemerne bør dog udvikles yderligere for at understøtte strategien.

13. Formålet med dette kapitel er at vurdere, om Fiskeridirektoratet har tilrettelagt en tilfredsstillende fiskerikontrol.

Først undersøges det, hvordan EU-lovgivning er blevet implementeret i Danmark. Dernæst foretages en undersøgelse af, hvordan fiskerikontrollen er organiseret og tilrettelagt. Herefter undersøges det, hvilke kontrolsystemer der anvendes i fiskerikontrollen. Endelig undersøges det, i hvilket omfang fiskerikontrollen er risikobaseret.

14. Af Rådets forordning nr. 2371/2002, artikel 24 om inspektion og håndhævelse, fremgår det, at medlemsstaterne bl.a. skal foretage:

- stikprøvekontrol og inspektion om bord på fiskefartøjer og hos virksomheder og andre organer med aktiviteter i tilknytning til den fælles fiskeripolitik
- observation af fiskefartøjer
- retsforfølgning af overtrædelser og sanktioner.

De trufne foranstaltninger skal være veldokumenterede, effektive, afskrækkende og stå i et rimeligt forhold til overtrædelserne.

15. Generelt har forordningernes krav været formuleret i brede vendinger. I de seneste år ses dog en tendens til, at EU fastsætter mere konkrete regler for gennemførelse af fiskerikontrollen. Fx er der i forbindelse med gennemførelse af genopretningsplanerne for torsk udstukket relativt detaljerede krav til kontrollen i form af "benchmark". Benchmarkene har særligt fokuseret på kontrolomfanget i forbindelse med landing, herunder overværelse af vejning af den landede mængde. For kontrollen til søs er forpligtelserne mindre præcist formuleret.

16. I Danmark reguleres fiskeriet primært efter fiskeriloven og en lang række bekendtgørelser. I bekendtgørelserne er medtaget visse bestemmelser fra EU-forordningerne. Genivelserne af disse bestemmelser i bekendtgørelserne er udelukkende begrundet af praktisk hensyn og berører ikke EU-forordningernes gyldighed i Danmark.

Benchmark er kvantitative krav til kontrollen, som er fremsat direkte i den pågældende forordning.

De mere præcise EU-krav til den danske fiskerikontrol de senere år har medført, at EU-kravene er blevet styrende for en væsentlig del af fiskerikontrollens arbejde. Fx er EU's torskegenopretningsplan meget styrende for den fiskerikontrol af torskefiskeriet, som Fiskeridirektoratet udfører i Nordsøen, Skagerrak, Kattegat og Østersøen.

A. Organiseringen af fiskerikontrollen

17. Fiskerikontrollen varetages af Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratet er organiseret med en central del beliggende i København, 2 regionale fiskeriinspektorater, 4 kontrolskibe og en særlig enhed i Esbjerg, som arbejder med risikovurderinger og kontrolkampagner.

De 2 regionale fiskeriinspektorater er benævnt henholdsvis Vest og Øst. Fiskeriinspektorat Vest udfører primært kontrol i havne beliggende ud til Nordsøen, Skagerrak og Kattegat, mens Fiskeriinspektorat Øst primært udfører kontrol i havne beliggende ud til Bælthavet, Øresund og Østersøen.

Fiskeriinspektoratet har 4 kontrolskibe til rådighed, Vestkysten, Nordsøen, Havørnen og Havterneren, hvis kerneopgave er fiskerikontrol. Fiskerikontrolskibene udfører også andre opgaver, herunder søredningstjeneste, bugsering mv., men der er tidsmæssigt tale om opgaver af mindre omfang.

18. De lokale afdelinger under Fiskeriinspektorat Vest og Fiskeriinspektorat Øst udfører den landbaserede kontrol, som kan underopdeles i forskellige kontroltyper:

- fysisk kontrol
- administrativ kontrol
- andre kontroller.

De fysiske og administrative kontroller er tilrettelagt i overensstemmelse med gældende regler.

19. De fysiske kontroller sker typisk i havnene i forbindelse med fiskefartøjernes landinger, i forbindelse med kontrol af opkøbere, kontrol på fiskeriauktionerne, eller ved at inspektørerne kontrollerer rekreativt fiskeri.

De administrative kontroller sker ved kontrol af de modtagne dokumenter, som fiskere og opkøbere skal indsende (fx logbøger og salgsnotaer), samt de kontrolrapporter, der indsendes fra de udførte fysiske kontroller. Fiskeridirektoratet sammenholder ikke systematisk data i de modtagne dokumenter, men dette sker ad hoc i forbindelse med de fysiske og administrative kontroller.

20. Fiskerikontrollens væsentligste kontrolopgave er landingskontrollen, som gennemføres på udvalgte danske, EU- og tredjelandsfartøjers landinger i Danmark.

Kontrollen består i fiskerikontrollørens fysiske tilstedeværelse ved landingsaktiviteter, hvor det er muligt at konstatere eventuelle overtrædelser på stedet.

De fysiske kontrolaktiviteter baseres på kontrolbesøgsskemaer, hvor det af kontrolskemaet fremgår, hvilke minimumskontroller der skal gennemføres.

21. De enkelte fiskeriinspektører er udstyret med bærbare computere med mobilt bredbånd, så de i vidt omfang har adgang til Fiskeridirektoratets systemer og særligt til fiskerisystemet, hvor data til brug for kontrollen er tilgængelige. Fiskeridirektoratet har i 2008 taget en udvidet online-døgnrapport i brug, hvor de enkelte fiskeriinspektører har mulighed for at dele observationer med hinanden.

B. Kontrolkampagner

22. Ud over den almindelige fysiske og administrative kontrol gennemfører fiskerikontrollen også en række større landsdækkende kontrolkampagner, hvor udvalgte problemer i fiskeriet undersøges på tværs. Den nye enhed for risikovurdering og kontrolkampagner har stået for at udpege og planlægge de landsdækkende kontrolkampagner i 2007. I 2007 er der blevet gennemført kontrolkampagner rettet mod logbogsføringen i Østersøen, en landsdækkende redskabskampagne, "Operation Sorte Fisk", der vedrører omsætning af uregistrerede fisk, og en øget fokusering på vægtkontrol af landet fisk.

Kontrolkampagner rettet mod logbogsføringen

23. I en kontrol af logbogsføringen undersøgte risikoenheden, om andelen af torsk i den samlede fangst var forskellig i de tilfælde, hvor der var foretaget kontrol, i forhold til de tilfælde, hvor der ikke var foretaget kontrol. Undersøgelsen vedrørte 42 fangstrejser for polske fiskere, hvor der var foretaget kontrol i 20 af disse fangstrejser. Analysen viste, at når der var kontrol, var der 22 % torsk i den samlede fangstmængde, mens når der ikke var kontrol, var der kun 5 % torsk i den samlede fangstmængde. Risikoenheden finder, at den mindre andel af torsk anmeldt i logbogen, når der ikke foretages kontrol, kunne tyde på, at der sker afsætning af uregistrerede torsk, når kontrolmyndighederne ikke er til stede.

Logbogsføring er obligatorisk for de fleste fiskere, som bl.a. skal føre oplysninger om, hvilket farvand fangsten stammer fra samt mængden af fangsten.

Redskabskampagnen

24. I 2007 blev der gennemført en kontrol af fiskeredskaber med fokus på trukne fiskeredskaber i erhvervsfiskeriet. 160 redskabskontroller blev gennemført i perioden primo september - ultimo oktober. I kontrollen indgik bl.a. opmåling af bomme, maskestørrelse, omkreds, længder, sorteringspaneler, stropper og diverse anordninger. Der blev konstateret 36 overtrædelser, svarende til 23 % af det samlede antal udførte kontroller. Fiskeridirektoratet vurderede kontrolkampagnen som meget vellykket og vil i 2008 foretage en opfølgende kampagne, bl.a. for at følge op på de mange påbud, og foretage stikprøvekontroller i de forskellige fiskerier.

"Operation Sorte Fisk"

25. "Operation Sorte Fisk", der er et kontrolsamarbejde mellem Fiskeridirektoratet og SKAT, har til formål at afdække, om der systematisk omsættes uregistrerede fisk ("sorte fisk"). Den første kontrolaktion blev gennemført i 2006 og var meget vellykket, så kontrolsamarbejdet blev fortsat i 2007 og 2008.

På baggrund af en fælles risikovurdering gennemførte Fiskeridirektoratet og SKAT landsdækkende kontrolaktioner hos fiskehandlere, restaurationer, engros- og detailforretninger, fiskebiler samt fiskefartøjer, der afsætter egen fangst direkte til forbrugere.

26. I perioden 2006-2008 blev der gennemført kontrol i 64 virksomheder og konstateret overtrædelser af de undersøgte forhold i 15 af disse, svarende til 23 % af de kontrollerede virksomheder.

Vægtkontrol af landet fisk

27. Fra 1. januar 2007 har der været øget fokus på vægtkontrollen. Fiskeridirektoratet har udsendt retningslinjer til fiskeriinspektoraterne for, hvordan vægtkontrollen skal gennemføres. Der er beskrivelser af, hvordan vejningen skal foretages i forbindelse med standardiserede kasser og fisk, der landes til videre fiskesortering.

Denne kampagne har været gennemført for at sikre, at fiskeinspektørerne i havnene og på kontrolskibene gennemfører vægtkontrollen korrekt i forbindelse med gennemførelsen af kontrollerne.

Vurdering

28. Rigsrevisionen vurderer, at tilrettelæggelsen af fiskerikontrollen er i overensstemmelse med gældende regler og både er baseret på fysiske og administrative kontroller samt kontrolkampagner, som vedrører væsentlige risikoelementer.

C. Fiskeridirektoratets data- og kontrolsystemer

29. Fiskeridirektoratet anvender en række kontrolsystemer til overvågning af fiskeriet i Danmark. Et af de væsentligste kontrolinstrumenter er de logbøger, som fiskerne indsender til fiskerimyndighederne, og de salgsnotaer, som opkøberne efterfølgende indsender til fiskerimyndighederne, når fangsten er blevet solgt. Af andre kontrolinstrumenter kan der peges på de oplysninger, som fås fra de satellitbaserede overvågningssystemer, der giver fiskerimyndighederne mulighed for at følge fartøjets sejlads (positionsoplysninger) under fangstrejsen, og krav om forudanmeldelse af fangsten, som stilles inden for visse fiskerier.

Logbogsoplysninger og salgsafregningsoplysninger

30. I henhold til Europa-Kommissionens forordning nr. 2807/83 om nærmere bestemmelser for registrering af oplysninger om medlemsstaternes fangster skal fiskere aflevere en logbog med oplysninger om fiskeriet efter hver fangstrejse. I logbøgerne indgår en række obligatoriske oplysninger, som fiskerne skal udfylde efter hver fangstrejse. Det drejer sig bl.a. om fartøjets navn, havnekendingsbogstaver samt dag, måned og klokkeslæt for afsejling fra havn og ankomst til havn. Logbogen skal for hver dag på havet indeholde oplysninger om fangstmængden opgjort pr. fiskeart, og på hvilken farvandsposition fiskeriet er foregået.

Logbogen skal i henhold til EU's logbogsforordning indsendes til fiskerimyndighederne senest 48 timer efter, at landingen er afsluttet. Herefter kontrollerer og indtaster det enkelte fiskeriinspektorat logbogens oplysninger i fiskerisystemet.

31. Sideløbende med, at fiskerne indsender logbogsoplysningerne til fiskerimyndighederne, indsender også opkøberne salgsafregningerne til fiskerikontrollen. Hyppigst sker dette elektronisk.

Når logbøgerne og salgsafregningerne er indtastet i fiskerisystemet, sammenholder fiskerikontrollen totalmængder fra logbogsoplysningerne med salgsafregningerne. Nummerrækkefølgen i logbøgerne og salgsnotaerne sammenholdes for at kontrollere, om de fysiske mængder er i overensstemmelse med hinanden, herunder om der mangler logbogsblade eller salgsnotaer.

32. Oplysningerne om landede mængder fisk fås således fra opkøbernes indberetninger. Indberetningen indeholder ikke oplysninger om fangstområde. De endelige landingsoplysninger i de enkelte farvande foreligger derfor først, når fartøjet er kommet i havn, fiskeren har afleveret logbogen, og oplysningerne fra logbogen er indtastet i fiskerisystemet og er blevet sammenholdt med salgsafregningen.

33. Oplysningerne fra logbøgerne og salgsnotaerne er helt centrale for fiskerikontrollens arbejde både i forbindelse med den løbende kontrol og i den generelle kvotestyling af de enkelte fiskerier.

Indførelsen af E-logbog i Danmark

34. Som nævnt ovenfor registrerer fiskerikontrollen logbøgerne manuelt. Arbejdsgangen med at indsamle og bearbejde disse oplysninger er tidskrævende og giver risiko for fejlrangeringer.

Af Rådets forordning nr. 1966/2006 om elektronisk registrering og indberetning af fiskerioplysninger fremgår det, at EU-fiskefartøjer med en samlet længde på over 24 meter efter den 1. januar 2010 dagligt skal registrere og videresende logbogsdata elektronisk. Fra den 1. juli 2011 skal alle EU-fiskefartøjer med en samlet længde på over 15 meter endvidere anvende E-logbog.

Formålet med E-logbogen er at skabe et hurtigere, mere præcist og billigere system, der giver mulighed for automatisk behandling af data, og sikre, at kontrollen med fangstdata bliver mere effektiv end i dag, når den manuelle proces erstattes af et elektronisk registrerings- og indberetningssystem.

35. Danmark har på forsøgsbasis indført E-logbøger på 4 fartøjer. Fiskeridirektoratet har oplyst, at de første erfaringer med E-logbog er gode, og fiskerne er positive over for projektet, da de elektroniske logbøger gør det administrativt lettere for fiskerne. Fx skal de ikke indsende logbøgerne, når de kommer i havn. Endvidere har de elektroniske logbøger den fordel for fiskerimyndighederne, at de på forhånd har viden om, hvor meget fangst den enkelte fisker har om bord. Fiskeridirektoratet forventer, at implementeringen af E-logbog i Danmark forløber i overensstemmelse med fristerne.

Satellitoplysninger

36. I henhold til Europa-Kommissionens forordning nr. 2244/2003 om overvågning ved hjælp af satellitbaserede fartøjsovervågningssystemer har alle EU-fartøjer med en længde på over 15 meter siden 2005 skullet have installeret en fartøjsovervågningsenhed, som via en satellitforbindelse med regelmæssige mellemrum (typisk én gang i timen) sender oplysninger til fiskerimyndighederne om, hvor fartøjet befinder sig. Fartøjsovervågningssystemet kan spore fartøjets bevægelse og kan også give oplysninger om fartøjets hastighed og kurs.

Fartøjsovervågningssystemet kan bruges til en række fiskerikontrolopgaver, bl.a. om det pågældende fartøj har været i et område, hvor fiskeri ikke er tilladt, eller har været i en anden medlemsstats fiskerizone.

Fartøjsovervågningssystemet kan endvidere bruges til efterfølgende kontrol, fx krydskontrol af fartøjsovervågningssystemets oplysninger med logbogsoplysninger om, hvilket område det pågældende fartøj har været i.

Fiskeridirektoratet har observeret, at der ofte sker afbrydelse af transmissionen fra fartøjerne. I 2007 og tidligere år konstaterede direktoratet dagligt udfald af kortere og længerevarende perioder på gennemsnitligt ca. 20 fartøjers overvågningsenheder. I 2006 registreredes endvidere 561 udfald til søs af over 12 timers varighed fordelt på 157 fartøjer, mens der i 2007 registreredes 433 udfald til søs af over 12 timers varighed fordelt på 143 fartøjer.

Af Europa-Kommissionens forordning nr. 2244/2003, artikel 12, pkt. 1, fremgår det, at et fartøj, der mere end 3 gange inden for et år har tavshedsperioder på over 12 timer, skal kontrolleres.

37. En del af udfaldene skyldes ifølge Fiskeridirektoratet forklarlige årsager som reparation på fartøjet samt skift mellem fartøjets egen strømforsyning og strømforsyning på land, samt at skibet lå i havn. Andre af udfaldene har været af mere tvivlsom karakter såsom antenneblokeringer og afbrydelser af strøm til fartøjsovervågningsenheden, hvilket kan have til formål at få fiskeriet til at fremstå som foregået i andre farvande, end hvor det reelt er foregået.

38. Af Fiskeridirektoratets statusredegørelse til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri af 8. september 2008 fremgår det, at direktoratet har iværksat en række tiltag for at reducere udfaldene, og Fiskeridirektoratet har opstrammet kontrollen med, hvorvidt danske fartøjer har en velfungerende fartøjsovervågningsenhed om bord. En skærpet kontrolprocedure er ligeledes etableret for udenlandske fartøjer, der opererer i dansk zone.

Fiskeridirektoratet har oplyst, at tiltagene har bevirket, at de tidligere gennemsnitligt 20 daglige udfald er reduceret til mellem 5 og 10 udfald om dagen.

Oplysninger om forudmeldelser

39. I en række fiskerier er der krav om forudmeldelser. Til fiskerimyndighederne skal der telefonisk eller pr. e-mail gives oplysninger om den forventede ankomst til havn, fartøjets havnekendingsbogstaver og nummer samt art og mængde af fisk om bord. Endvidere er der ofte stillet specifikke krav til, hvornår anmeldelsen til fiskerimyndighederne senest og tidligst skal ske før ankomst til havn.

Forudmeldelserne er et vigtigt planlægningsredskab for fiskerikontrollen, idet forudmeldelserne giver et godt grundlag for at vurdere, hvilke fartøjer der kan udtages til kontrol, da der som oplyst ovenfor skal gives oplysninger om forventede fangstmængder, og hvornår fartøjet forventes i havn.

Vurdering

40. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fiskeridirektoratet bør udføre kontrol, der i højere grad bygger på samkøring af data fra forudmeldelser, logbøger, salgsnotaer samt satellitoplysninger.

41. Rigsrevisionens gennemgang af Fiskeridirektoratets data- og kontrolsystemer viser, at systemerne endnu ikke er helt færdigudviklede og derfor ikke fuldt ud understøtter fiskerikontrollen.

D. Risikobaseret strategi

42. Fiskeridirektoratet har med rapporten "Fiskeridirektoratets Kontrolstrategi – Erhvervsfiskeriet" fra september 2006 annonceret en ændring i den fremtidige kontrolstrategi.

BOKS 2. BAGGRUND FOR FISKERIDIREKTORATETS KONTROLSTRATEGI

I 2005 udførte Finansministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri en budgetanalyse af Fiskeridirektoratet. Denne budgetanalyse behandlede blandt mange andre områder Fiskeridirektoratets kontrol, som er Fiskeridirektoratets helt klare hovedformål, og specielt på erhvervsfiskeriet, som er det område, hvor de fleste resurser anvendes.

I budgetanalysen konkluderedes det bl.a., at der var behov for en klar og fokuseret kontrolstrategi og bedre dokumentation af kontrollen.

43. Der er i Fiskeridirektoratet nedsat en kontrolplangruppe, som fra efteråret 2006 har arbejdet med at implementere kontrolstrategien i form af kontrolstyring og dokumentation af indsatsen. Der er for at understøtte dette arbejde etableret en særlig "Enhed for Risikovurdering og Kontrolkampagner".

Planlægning, opfølgning og løbende prioritering af kontrolindsatsen sker i regi af kontrolplangruppen, hvis kerne består af Fiskeridirektoratets kontrolansvarlige. Der er i samarbejde med Enheden for Risikovurdering og Kontrolkampagner etableret en model for information om udviklingen i fiskeri, som understøtter arbejdet med opfølgning og prioritering i kontrolplangruppen. Der arbejdes fortsat med at få fastlagt målepunkter, som kan danne grundlag for effektivvurdering af kontrolindsatsen.

I rapporten "Fiskeridirektoratets Kontrolstrategi – Erhvervsfiskeriet" fra september 2006 er nævnt nogle eksempler på risikoparametre:

- tidligere overtrædelser
- meget høj/lav konstateret aktivitet i forhold til kvoter/rationer
- økonomiske indikatorer.

Grundlaget for den risikobaserede udvælgelse af fartøjer, fiskerier og områder til kontrol er data, efterretninger, anmeldelser og erfaringer om fiskeriet. Enheden for Risikovurdering og Kontrolkampagner analyserer disse fiskeridata og understøtter således den fremadrettede prioritering af kontrollen, som finder sted i kontrolplangruppen, og omfatter både den søværtsbaserede og landbaserede kontrolindsats.

44. Ifølge en rapport sendt til Europa-Kommissionen i december 2007 var det planlagt, at Fiskeridirektoratet i løbet af 2008 skulle udarbejde en systembeskrivelse og have systemudviklet og testet et system, som kunne levere data, så fiskeriinspektørerne kan udvælge fiskeriaktiviteter til kontrol, hvor risikoen for overtrædelser er størst.

45. Rigsrevisionen har på et møde i Fiskeridirektoratet fået udleveret en projektbeskrivelse for "Evaluering af Fiskeridirektoratets nye kontrolstrategi for det erhvervsmæssige fiskeri", hvoraf det fremgår, at denne evaluering skal være afsluttet den 31. december 2008.

46. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Fiskeridirektoratet har gennemført nogle målrettede risikobaserede kontrolkampagner. Gennemgangen af disse fælles kontrolkampagner viser, at der fx ved indsatsen vedrørende redskabskontrollen og "Operation Sorte Fisk" har været gennemført en risikobaseret udvælgelse af fartøjer til kontrol og er opnået væsentlige resultater. I kontrolkampagnerne var overtrædelsesprocenten helt oppe på 24 %, mens man i den almindelige landingskontrol har haft en overtrædelsesprocent på 8 %. Ud over store overtrædelsesprocenter har aktionerne også, ifølge Fiskeridirektoratet, haft en stor præventiv virkning.

47. Prioriteringen af, hvilke fartøjer der skal udtages til kontrol, ligger hos de vagthavende kontrolhold, der bl.a. på baggrund af forudanmeldelser fra fartøjet eller satellitdata, der viser skibe på vej mod havn, foretager udvælgelse af kontrolemler. Ofte vil udvælgelsen ske på grundlag af, om der er tale om fiskeri, der er underlagt særlige EU-krav, er prismæssigt særligt attraktivt, og/eller hvor der ofte er konstateret problemer i fiskeriet.

48. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Fiskeridirektoratet har arbejdet med indførelsen af en risikobaseret kontrolstrategi, men at der mangler tilstrækkelig og dokumenteret sammenhæng fra de centrale risikovurderinger til den enkelte inspektørs udvælgelse af fartøjer og fangster til kontrol. Rigsrevisionen er bekendt med, at 2008 er det første år, hvor Fiskeridirektoratet udfører kontrol med udgangspunkt i den nye risikobaserede kontrolstrategi, og der pågår fortsat et stort arbejde med at udvikle dokumentation samt tilrette og udvikle nye systemer til at understøtte det risikobaserede kontrolarbejde.

Vurdering

49. Rigsrevisionen anbefaler, at Fiskeridirektoratet udvikler kontrolstrategien, så udvælgelsen af landinger/fartøjer til kontrol baseres på kriterier, som er fastlagt i en risikomodel.

IV. Fiskerikontrollen i Østersøen 2005-2007

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Kontrolintensiteten af landingskontroller er steget i perioden 2005-2007. Rigsrevisionen anbefaler, at Fiskeridirektoratet foretager en mere systematisk krydskontrol af data.

50. Formålet med dette kapitel er at vurdere, om Fiskeridirektoratet har gennemført en tilfredsstillende kontrol af fiskeriet i Østersøen.

Først redegør Rigsrevisionen for, hvilke resurser der er stillet til rådighed for fiskerikontrollen i Østersøen og omfanget af de gennemførte kontroller i Østersøen. Herefter vurderer Rigsrevisionen på baggrund af en stikprøve af fartøjer, om de overholder reglerne for fiskeri i Østersøen. Endelig undersøges det, i hvilket omfang de gennemførte kontroller har givet anledning til sanktionering af fiskerne.

A. Kontrol af fiskeriet i Østersøen

51. Fiskerikontrollen i Østersøen udføres primært af Fiskeriinspektorat Øst samt af 2 fiskerikontrolskibe. Fiskeriinspektorat Øst er fordelt på 3 afdelinger, som ligger i henholdsvis Fredericia, Roskilde og Rønne.

Resurser i Fiskeriinspektorat Øst

52. Rigsrevisionen har modtaget detaljerede opgørelser over forbruget af årsværk til landbaserede kontroller i de 3 afdelinger i Fiskeriinspektorat Øst.

I tabel 2 vises anvendelsen af årsværk.

Tabel 2. Fordeling af årsværk i Fiskeriinspektorat Øst

	2005	2006	2007
Kontroltid	24,4 (55 %)	26,6 (53 %)	18,5 (52 %)
Administrativ tid	12,1 (27 %)	13,4 (27 %)	10,7 (30 %)
Ferie, sygdom mv.	7,7 (18 %)	9,8 (20 %)	6,2 (18 %)
I alt	44,1	49,8	35,4

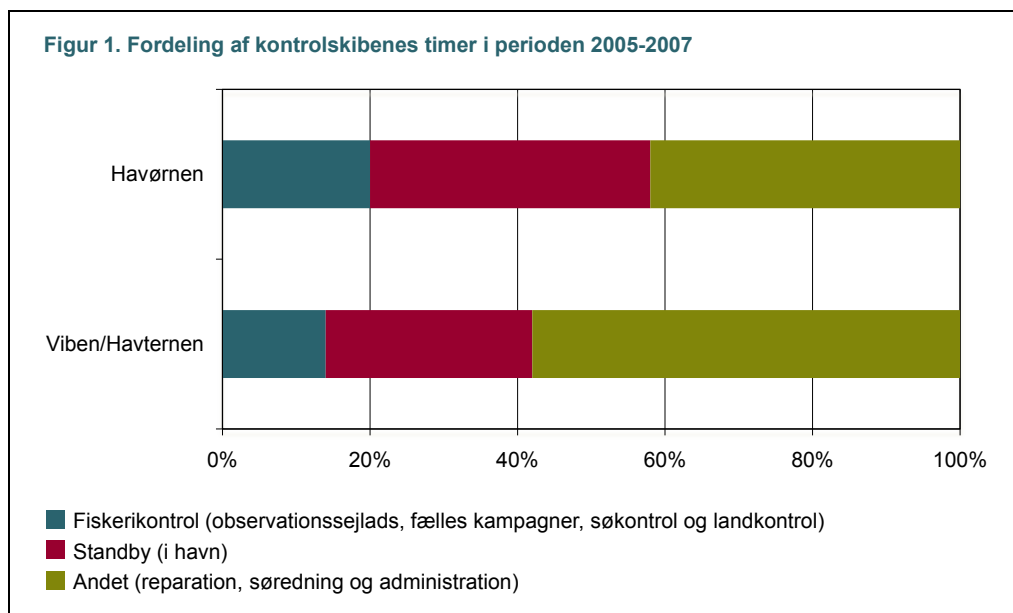
Tabel 2 viser, at det er lidt over 50 % af årsværkene, der anvendes til egentlig kontrol. Det fremgår endvidere af tabel 2, at der er en nedgang i de resurser, der er tilgængelige for udførelsen af den landbaserede kontrol. Fiskeriinspektoraterne har således i 2007 anvendt markant færre årsværk på kontrol i forhold til 2005 og 2006.

Fiskerikontrolskibenes resurser

53. Fiskeridirektoratet har i alt 4 kontrolskibe, og 2 af kontrolskibene (Havørnen og Havørnen) anvendes til kontrol i Østersøen.

54. Havørnen er det ene kontrolskib, som anvendes til kontrol i Østersøen. I 2007 var der ansat 6,4 årsværk på Havørnen. Havørnen er et mindre skib og anvendes typisk til kontrol i den vestlige Østersø. Havørnen har 2 besætninger på hver 3 mand og kan derfor ikke være bemanded hele tiden. Havørnen er det andet kontrolskib, som anvendes i Østersøen. Der er samlet ansat 16,3 årsværk på Havørnen. Havørnen er et større skib og er derfor fortrinsvist allokert til kontrol i det åbne farvand i den østlige Østersø.

Figur 1. Fordeling af kontrolskibenes timer i perioden 2005-2007



Havørnen er et nyt kontrolskib, som er taget i brug i februar 2007 som erstatning for det tidligere kontrolskib Viben, som var bygget tilbage i 1970'erne. Havørnen er 19,58 meter langt og er indskrevet med en størrelse på 44,6 bruttoregister-ton.

Havørnen er bygget i 1995 og er 30,9 meter langt og er indskrevet med en størrelse på 188 bruttoregister-ton.

55. Det fremgår af figur 1, at der anvendes forholdsvis meget tid på andet end fiskerikontrol, på trods af at det er kontrolskibenes kerneopgave. Den væsentligste årsag hertil er, at Havørnen indgår i det danske redningsberedskab til søs og derfor med 30 minutters varsel skal være i stand til at afgå til redningsopgaver. Fiskeridirektoratet har oplyst, at hviletidsreglerne for besætningen indebærer, at kontrolskibet i væsentligt omfang må ligge standby i havn for at kunne afgå til redningsopgaver med kort varsel. For Viben/Havørnen skal en del af forklaringen findes i, at skibet kun sejler med 2 besætninger, hvorfor skibet oftere er "ude af drift" end Havørnen, som har fast besætning om bord hele tiden. Havørnen har også i 2007 haft problemer med en motor, og det tidligere kontrolskib Viben var af ældre dato og krævede derfor mere vedligeholdelse end moderne skibe.

Gennemførte danske kontroller

56. Fiskeriinspektoraternes og kontrolskibenes faldende resurseforbrug i Østersøen afspejles også i et faldende antal gennemførte kontroller i Østersøen.

Rigsrevisionen har fra Fiskeridirektoratet modtaget en oversigt over de gennemførte landingskontroller og søkontroller for Østersøen i perioden 2005-2007. Tallene vedrører de 3 afdelinger, der har gennemført landingskontrollen i Østersøen (Rønne, Roskilde og Fredericia) og de fiskerikontrolskibe, dvs. Havørnen, Havørnen og Viben, der både har gennemført landingskontrol og søkontrol.

Tabel 3 viser gennemførte kontroller i perioden 2005-2007 sat i forhold til antal landinger.

Tabel 3. Opgørelse over de gennemførte kontroller i perioden 2005-2007 (Antal)

	2005	2006	2007
Fiskeriinspektoraternes landingskontrol	1.064	990	850
Kontrolskibenes landingskontrol	44	78	187
Landingskontroller i alt	1.108	1.068	1.037
Kontrolskibenes søkontrol	381	343	267
Fiskerikontroller i alt	1.489	1.411	1.304
Antal landinger	61.601	53.220	42.576
Kontrolintensiteten	1,8 %	2,0 %	2,4 %

Af tabel 3 fremgår det, at de samlede gennemførte kontroller har været faldende fra 1.489 kontroller i 2005 til 1.304 kontroller i 2007. Tallene viser endvidere, at der har været en nedgang i fiskeriinspektoraternes gennemførte landingskontroller. Antallet af kontroller er faldet fra 1.064 kontroller i 2005 til 850 kontroller i 2007. De faldende kontroller i fiskeriinspektoraterne er delvist blevet kompensert ved, at kontrolskibene har assisteret fiskeriinspektoraterne i at foretage flere landingskontroller, når de har været i havn. Kontrolskibenes landingskontroller er steget fra 44 kontroller i 2005 til 187 kontroller i 2007. Til gengæld har kontrolskibenes søkontrol været faldende. I 2005 blev der gennemført 381 søkontroller, mens der i 2007 blev gennemført 267 søkontroller, på trods af at det anmeldte antal inspektionsdage tilsammen for begge kontrolskibe har været godt 300 dage. Nedgangen i antal landingskontroller er modsvaret af en relativt større nedgang i antal landinger, hvorfor kontrolintensiteten er steget i perioden 2005-2007.

57. Fiskerikontrollen har prioriteret kontrollen af torskefiskeriet i Østersøen, fordi torskefiskeriet er underlagt en række restriktioner fra EU, fx genopretningsplanen for torsk i Østersøen, og fordi der har været mange overtrædelser inden for torskefiskeriet.

Af fiskeristatistikken for 2007 fremgår det, at torskefiskeriet i Østersøen inkl. Bælthavet og Øresund i 2007 indbragte 259 mio. kr. ud af samlede værdier af fangster på 453 mio. kr. i disse farvande. Det væsentligste torskefiskeri sker endvidere i Østersøen. I 2007 skete 75 % af torskefangsterne i Danmark i Østersøen inkl. Bælthavet og Øresund og indbragte 60 % af de samlede værdier af torskefangsten i Danmark.

Grundlaget for torskekontrollen i Østersøen er Rådets forordning (EF) nr. 1098/2007 om en flerårig plan for torskebestandene i Østersøen. I planen er der stillet omfattende krav til de enkelte medlemsstaters kontrol af torskefiskeriet i Østersøen. Det fremgår bl.a. af forordningen, at de enkelte medlemsstater skal opstille en handleplan for torskekontrollen og opstille benchmark for antal inspektioner. Der skal bl.a. kontrolleres følgende:

- *For inspektion i havn* gælder generelt, at der skal foretages kontrol af 20 vægtprocent af torskelandingerne på alle torskelandingspladser *eller* mindst en inspektion inden for en 3-måneders periode for et antal fartøjer, der tegner sig for 20 % af torskelandingerne, *eller* anvendes en stikprøveplan, som opnår samme grad af nøjagtighed.
- *For inspektion af afsætningen* gælder, at der skal kontrolleres 5 % af den mængde torsk, der udbydes til salg på fiskeauktioner.
- *For inspektion til havs* gælder der fleksible mål, der fastsættes efter en tilbundsående analyse af fiskeriet i hvert enkelt område. Målet for inspektion til havs vedrører antallet af inspektionsdage til havs i Østersøen.

58. Vedrørende *inspektion i havn* har Fiskeridirektoratet opstillet mål om, at der i 2006 og 2007 skulle gennemføres henholdsvis 1.219 og 1.232 landingskontroller. Fiskeridirektoratet har valgt at fastsætte antal landinger til kontrol ud fra en stikprøveplan på baggrund af sidste års torskelandinger inden for forskellige redskabssegmenter. Disse landingskontroller skal ses i forhold til, at antallet af torskelandinger i 2006 og 2007 var på henholdsvis 38.460 og 30.696. Der skulle således foretages kontrol af ca. 3 % af de gennemførte landinger.

Tabel 4 viser torskekontrollerne, antal landinger af torsk og måltal for torskekontroller for den vestlige og østlige Østersø i 2007.

Fiskeridirektoratet har oplyst, at det ikke er muligt for 2005 og 2006 at opgøre antallet af torskekontroller, da disse ikke er opgjort særskilt. Derfor har Rigsrevisionen kun foretaget en opgørelse af torskekontrollerne for 2007.

Tabel 4. Gennemførte torskekontroller, måltal for torskekontroller, målopfyldelse, antal torskelandinger og kontrolfrekvens i 2007

	Vestlig Østersø	Østlig Østersø	I alt
Gennemførte torskekontroller	623	297	920
Måltal for torskekontroller	734	498	1.232
Målopfyldelse for torskekontroller	85 %	60 %	77 %
Antal torskelandinger	24.807	5.889	30.696
Kontrolintensiteten	2,5 %	5,0 %	3,0 %

Af tabel 4 fremgår det, at Fiskeridirektoratet i 2007 gennemførte 920 kontroller i Østersøen. Størstedelen af kontrollerne blev foretaget i den vestlige Østersø. Den foretagne kontrolindsats var dog ikke tilstrækkelig til at sikre, at man nåede måltallene. Særligt for den østlige Østersø var målopfyldelsen lav. Kun 60 % af de forventede kontroller blev gennemført.

Af tabel 4 fremgår det endvidere, at kontrolintensiteten har været på ca. 3 %. Intensiteten har været højere i den østlige end i den vestlige Østersø.

I 2007 gennemførte Fiskeridirektoratet i alt 1.037 landingskontroller i Østersøen, jf. tabel 3, heraf 920 kontroller vedrørende torskefiskeriet. EU-kravene til torskekontrollen lægger således et meget stort beslag på fiskerikontrollens resurser til kontrol i Østersøen. Det forhold, at der eksisterer EU-benchmark, binder Fiskeridirektoratets kontrolresurser i et betydeligt omfang, uanset om en risikovurdering eventuelt måtte berettige til en mindre kontrolindsats end det af EU fastsatte omfang. Fiskeridirektoratet har løbende drøftet denne problemstilling med Europa-Kommissionen.

For 2008 er måltallet sat ned til 863 kontroller. Baggrunden for den markante nedjustering i 2008 skal dels ses i sammenhæng med, at antallet af landinger er faldet markant (faldet har været på ca. 8.000 landinger), og dels i sammenhæng med, at antallet af redskabssegmenter er blevet begrænset. Fiskeridirektoratet har oplyst, at nedgangen i antal segmenter skal ses i sammenhæng med et ønske om at fokusere på de fiskeredskaber, der belaster torskefiskeriet mest. I 2006 og 2007 indgik enkelte redskabssegmenter, som havde en lille betydning for torskefiskeriet, fx pilkeredskaber. Når antallet af landinger falder, og der udvælges færre redskabssegmenter, vil det alt andet lige betyde, at antallet af udtagne fartøjer til kontrol bliver mindre.

Redskabssegmenter er Fiskeridirektoratets gruppering af forskellige typer fiskeredskaber. Grupperingen anvendes til styring af kontrolintensiteten.

For 2008 er der foretaget en mere systematisk opfølgning på måltallene inden for de enkelte redskabssegmenter. Fiskeridirektoratet har udarbejdet en kontrolplan, der på månedsbasis specificerer de faktisk gennemførte torskemonitoreringer i den vestlige og østlige Østersø inden for redskabssegmenterne garn, snurrevod, trawl, andre redskaber samt udenlandske fartøjer. Kontrolplanen giver dermed mulighed for at følge, hvor langt man er i forhold til måltallene, og udpege redskabssegmenter, hvor der skal gøres en ekstra indsats for at nå måltallene.

59. Et andet krav fra Europa-Kommissionen vedrører *inspektion af afsætningen*. Her stiller Europa-Kommissionen krav om, at der skal kontrolleres 5 % af den mængde torsk, der udbydes til salg på fiskeauktioner. Fiskeridirektoratet har i 2007 kontrolleret 1.093 tons torsk, svarende til 5,9 % af de landede mængder, og lever dermed op til kravet.

60. *For inspektion til havs* er målet opgjort som antal inspektionsdage. I 2006 er der kalkuleret med, at der i Østersøen skulle være 2 kontrolskibe, der foretog overvågningen med henholdsvis 200 dage og 120 dage. For 2007 og 2008 er der nogenlunde samme antal inspektionsdage.

Fælles internationale kontrolkampagner

61. Fiskeridirektoratet har også deltaget i en række internationale kontrolaktioner i Østersøen i forbindelse med de såkaldte Joint Inspection and Surveillance Scheme Campaigns, forkortet JISS-kampagner.

Gennemførelse af JISS-kampagnerne skal bl.a. ses i sammenhæng med den decentrale struktur i den europæiske fiskerikontrol, hvor den enkelte medlemsstat selv håndhæver reglerne i deres farvande. Dette kan medføre store forskelle med hensyn til prioriteringen af kontrolaktiviteterne og forfølgelsesprocedurerne i de enkelte medlemsstater. En meget vigtig del af JISS-kampagnerne har derfor været at sikre erfaringsudveksling omkring kontrolprioriteringer og forfølgelsesprocedurer mellem de forskellige fiskerikontrolmyndigheder.

I 2007 blev der gennemført 6 fælles kontrolkampagner med deltagelse af Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Sverige og Tyskland. I de enkelte kontrolkampagner har der gerne været deltagelse af et par af medlemsstaterne i Østersøen. Danmark har deltaget i 4 af de 6 kampagner.

For at sikre en hensigtsmæssig gennemførelse af de fælles kontrolaktioner udarbejder de deltagende lande en plan med retningslinjer for, hvordan kontrollen skal foregå. Fx er det altid den nationale myndighed i det land eller farvand, inspektionen foregår i, der leder inspektionen. Endvidere har landene udarbejdet en række regelsæt for udveksling af oplysninger. Det drejer sig bl.a. om de kontrollerende fartøjers indtræden og udtræden i de pågældende landes farvande. Endvidere er der i planen en række tjekpunkter, som kontrollen skal omfatte, for så vidt angår søkontrollen og landingskontrollen.

Rigsrevisionen har ved gennemlæsning af afrapporteringerne vedrørende de 6 kontrolkampagner i 2007 bemærket, at der blev kontrolleret 152 fartøjer til søs og 337 ved landingskontrollen. Til søs blev der konstateret 8 overtrædelser, mens der i forbindelse med landingskontrollen af fartøjer blev konstateret 25 overtrædelser i 2007.

Procentvis svarer det til, at der ved 5,3 % af kontrollerne til søs blev konstateret overtrædelser, mens der ved 7,4 % af landingskontrollen blev konstateret overtrædelser.

Fiskeridirektoratet vurderer, at de har gode erfaringer med disse fælles kontrolkampagner. Kontrolkampagnerne har særligt givet et godt indblik i, hvordan de forskellige lande organiserer kontrollen, herunder de forskellige kontrolmyndigheders prioritering af kontrolindsatsen, og hvordan man håndhæver reglerne for fiskeriet i Østersøen.

Vurdering

62. Rigsrevisionen konstaterer, at antallet af gennemførte danske kontroller i Østersøen er faldet i perioden 2005-2007, og at Fiskedirektoratets planlagte torsk kontroller ikke blev nået i 2007. Nedgangen i antal landingskontroller er imidlertid modsvaret af en relativt større nedgang i antal landinger, hvorfor kontrolintensiteten er steget i perioden 2005-2007.

63. Rigsrevisionen konstaterer, at de danske kontrolskibe i Østersøen kun anvender en mindre del af tiden på fiskerikontrol, på trods af at fiskerikontrol er kontrolskibenes kerneopgave. En væsentlig del af den øvrige tidsanvendelse kan forklares ved, at kontrolskibene indgår i redningsberedskabet til søs og skal være klar til indsats med kort varsel.

B. Rigsrevisionens undersøgelse af, om udvalgte fartøjer overholder reglerne for fiskeriet i Østersøen

64. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Fiskeridirektoratet anvender fiskerikontrolsystemerne i Østersøen. Da torsk fiskeriet er af væsentlig betydning for fiskeriet i Østersøen, vedrører undersøgelsen særligt, i hvilket omfang fiskerne lever op til kravene for torsk fiskeriet i Østersøen. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af 75 fangstrejser for 25 udvalgte fartøjer (3 fangstrejser pr. fartøj). Ved udvælgelsen har Rigsrevisionen hovedsageligt valgt at fokusere på de fiskefartøjer, der landede store mængder torsk fra Østersøen i 2007, idet deres fiskeadfærd er helt afgørende for, at torskbestanden kan genopbygges, så den kommer til at befinde sig inden for de sikre biologiske grænser og sikrer torskens reproduktionsevne fremover. Ud over størrelsen af fangster har Rigsrevisionen i udvælgelsen lagt vægt på at udtage fartøjer, hvor Fiskeridirektoratet tidligere har konstateret, at fartøjet ikke har overholdt fiskerilovgivningen.

65. I 2007 blev der landet 18.000 tons torsk fra Østersøen i danske havne fra 790 fiskefartøjer. Hovedparten af fangsterne er koncentreret på relativt få fiskefartøjer. Hele 57 % af alle registrerede torskfangster fra Østersøen i 2007 stammer således fra 100 fiskefartøjer. Rigsrevisionen har også udvalgt fartøjer, som har fanget mange torsk i Østersøen, idet de 25 udvalgte fiskefartøjer står for ca. 12 % af torskfangsterne i Østersøen i 2007, men samtidig kun udgør 3 % af de fiskefartøjer, der har landet torsk fra Østersøen.

I forhold til andre farvande stilles der en række yderligere krav til torsk fiskeriet i Østersøen. Af Rådets forordning nr. 1098/2007 om genopretningsplanen for torsk fremgår det bl.a.:

- Alle EU-fartøjer med en længde på mindst 8 meter, der medfører eller anvender redskaber til torsk fiskeriet i Østersøen, skal have en særlig tilladelse til at fiske efter torsk i Østersøen.
- For fartøjer, der er udstyret med en fartøjsovervågningsenhed, kontrollerer medlemsstaterne ved hjælp af fartøjsovervågningsystemdata, at de data, som fiskeriovervågningscentret modtager, sandsynliggør de aktiviteter, der er registreret i logbogen.
- Den tilladte tolerance i forbindelse med vurderingen af, hvor stor en mængde fisk der er om bord på fartøjerne, må være på 10 % af tallet i logbogen, undtagen for torsk, hvor tolerancen kun må være på 8 %.
- Når et EU-fiskefartøj med over 300 kg torsk udtrykt i levende vægt om bord har til hensigt at anløbe en havn i det område, hvor det har fisket, skal fartøjet, mindst 1 time før havnen anløbes, underrette kyststatens myndigheder om mængden af torsk og den samlede vægt af andre arter, der opbevares om bord, angivet i levende vægt, navnet på landingsstedet og det anslåede tidspunkt for ankomsten til landingsstedet.

66. Fra dansk side er der stillet en række yderligere krav til torskefiskeriet. Det drejer sig bl.a. om følgende:

- Det er ikke på samme fangstrejse tilladt at fiske torsk i både den vestlige og østlige Østersø.
- Der skal til Fiskeridirektoratets telefonregistrering ske forudanmeldelse af enhver landing, som indeholder mere end 300 kg (levende vægt) torsk. Forudanmeldelsen, der skal afgives via telefon (indtastning eller sms) eller som e-mail, skal afgives senest 2 timer og tidligst 5 timer før ankomst i havn.
- Den mængde og de arter, der forudanmeldes, skal være i overensstemmelse med optegnelsen i fartøjets logbog.

Rigsrevisionens gennemgang bygger på centrale kontroloplysninger såsom fartøjernes registrerede fangstoplysninger i logbøgerne, salgsafregningerne fra fiskeriauktionerne, forudanmeldelser modtaget fra fartøjerne og satellitoplysninger om, hvor fartøjet faktisk har befundet sig under hele fangstrejsen.

67. Resultaterne af Rigsrevisionens gennemgang af de 75 fangstrejser er beskrevet nedenfor.

Licenser

68. Rigsrevisionen har foretaget en undersøgelse af, om de udvalgte fartøjer havde licens til at fiske i Østersøen.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at alle de udvalgte fiskefartøjer havde fået udstedt licens til at fiske i Østersøen. Det blev endvidere konstateret, at fartøjerne overholdt den fiskeriperiode, som de enkelte fartøjer havde fået licens til.

Satellitoplysninger

69. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om farvandsoplysningerne i logbogen svarer til de satellitbaserede positionsoplysninger.

Denne kontrol er vigtig, fordi logbøgernes farvandsoplysninger bruges i den generelle overvågning af fiskeriet, fx i forbindelse med kvotestyring og regulering af fiskeriet samt i videnskabelige undersøgelser af fiskebestanden. Det er derfor vigtigt, at fiskernes registreringer i logbøgerne er pålidelige.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at der generelt er overensstemmelse mellem satellitbaserede positionsoplysninger og de aktiviteter, der er registreret i logbogen. Rigsrevisionen konstaterede dog, at der for 10 af de 75 fangstrejser ikke var overensstemmelse mellem registreringerne i logbogen og de satellitbaserede positionsoplysninger. De 10 uoverensstemmelser var fordelt på 5 fartøjer.

For 4 af fartøjerne var der tale om mindre afvigelser mellem logbogens registreringer og de satellitbaserede positionsoplysninger, hvor fiskeren havde angivet et naboopråde i forhold til satellitoplysningerne. Ifølge Fiskeridirektoratet kan fejlen skyldes, at fiskeren har anvendt et søkort med forkert angivne farvandsoplysninger. Fiskeridirektoratet har oplyst, at nyere træk fra fartøjerne tyder på, at de nu har fået opdateret deres søkort.

I et enkelt tilfælde konstaterede Rigsrevisionen væsentlig forskel mellem logbogens registreringer og de satellitbaserede positionsoplysninger. Af fartøjets logbog fremgik det, at fiskeriet var foregået i den østlige Østersø, mens det af satellitbaserede positionsoplysninger fremgik, at fiskeriet var foregået i den vestlige Østersø.

Logbogstolerance

70. Rigsrevisionen har undersøgt, om den tilladte logbogstolerance er overholdt for fiskeriet i Østersøen.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at en række fartøjer ikke overholder logbogstolerancen på 8 % for torsk. I 21 af de 75 gennemførte fangstrejser havde fartøjerne overskredet logbogstolerancen med over 8 %. Overskridelserne var fordelt jævnt på de enkelte fartøjer. De 21 overtrædelser kan således henføres til 16 af de udvalgte fartøjer. Rigsrevisionen har dog samtidig konstateret, at kun i 3 af de 75 gennemførte fangstrejser var logbogsoverskridelsen over 20 %.

Fiskeridirektoratet har oplyst, at man har valgt, at der ikke rejses sager, medmindre der er tale om en 10 %-fejldeklaration, og at den fejldeklarerede mængde udgør en værdi svarende til 1.000. kr. Fiskeridirektoratet har oplyst, at Europa-Kommissionen er bekendt med denne praksis, som Fiskeridirektoratet har valgt ud fra en vurdering af, at det ikke vil tjene formålet at rejse sager på ganske få kilos fejlskøn.

71. Rigsrevisionen har undersøgt, hvor mange af logbogsovertrædelserne i stikprøven der overskrider de udmeldinger, som Fiskeridirektoratet har givet til de enkelte afdelinger vedrørende tolerancekravet for fiskeri af torsk i Østersøen.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at logbogsoverskridelsen i 13 tilfælde var på mere end 10 %, og den fejldeklarerede mængde udgjorde samtidig en værdi på mere end 1.000 kr. De 13 overskridelser var fordelt på 11 fartøjer.

72. Fiskeridirektoratet har oplyst, at man ikke systematisk foretager krydskontrol for overholdelse af logbogstolerancen på torsk, idet der endnu ikke er opbygget it-systemer, der automatisk kan foretage denne kontrol. Kontrollen sker på stikprøvebasis, fx i forbindelse med landingskontrol eller ved en administrativ kontrol. En kontrol af logbogstolerancen kræver p.t., at man manuelt gennemgår de enkelte logbogsblade og sammenholder dem med salgsafregningerne. Fiskeridirektoratet har oplyst, at de fra 2008 altid kontrollerer logbogstolerancen ved fysisk kontrol af landinger.

73. Rigsrevisionens gennemgang viser dog, at det ikke kun er de små fartøjer, der har problemer med overholdelse af logbogstolerancegrænsen. Flere af de udvalgte fiskefartøjer med betydelige torskefangster på mange tons har også overskredet grænsen. I et enkelt tilfælde var der foretaget fejlskøn på mere end 1,5 tons torsk.

Fisker enten i den vestlige eller østlige Østersø

74. Rigsrevisionen har undersøgt, om de udvalgte fartøjer overholder reglen om, at det ikke på samme fangstrejse er tilladt at fiske i både den vestlige og østlige Østersø.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kun et enkelt af de udvalgte fartøjer ikke havde overholdt reglen. Der var tale om et fiskefartøj, der havde fisket væsentlige mængder torsk i Østersøen (ca. 10 tons torsk).

75. Fiskeridirektoratet har over for Rigsrevisionen oplyst, at der nu systematisk tjekkes for, om der på en fangstrejse er fisket både i den vestlige og østlige Østersø. Fartøjer, der har fisket i begge områder på en fangstrejse, bliver sat på en liste til videre foranstaltninger i kontrolarbejdet.

Forudanmeldelse

76. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang fartøjerne overholder anmeldelsespligten i forbindelse med landing af torskefangster på over 300 kg.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at hovedparten af fartøjerne overholder kravet om anmeldelsespligt, når fangsten er over 300 kg torsk. Rigsrevisionen har dog også konstateret, at der for 8 af de 75 fangstrejser manglede en forudanmeldelse for torskefangsterne. De manglende forudanmeldelser var fordelt på 7 fartøjer.

Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om de tidsmæssige krav til anmeldelsen er blevet overholdt. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at kravet om forudanmeldelse 2 timer før ankomst i havn i 14 af de 75 fangstrejser ikke var overholdt, og den manglende overholdelse var fordelt på 8 fartøjer. I 9 af de 75 fangstrejser var forudanmeldelsen endvidere anmeldt senere end 1 time før ankomst til havn, og de for sene anmeldelser var fordelt på 5 fartøjer.

77. Fiskeridirektoratet har oplyst, at alle forudanmeldelser i 2007 blev noteret på skemaer, som efterfølgende blev tastet i systemet. Tidspunktet, der fremgår af forudanmeldelsen, er tidspunktet, hvor meldingen tages. Hvis der går et vist tidsrum, inden meldingen tages, kan det medføre, at tidskravene ikke bliver overholdt, selv om fiskeren har forudanmeldt rettidigt. Fiskeridirektoratet har derfor i 2007 ikke været så strikse med at håndhæve den nationale regel om forudanmeldelse 2 timer før forventet ankomst til havn.

78. Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at der i 12 af de 75 fangstrejser var forskel mellem den forudanmeldte forventede ankomst i havn og det ankomsttidspunkt i havn, der var registreret i logbogen. Afvigelserne var fordelt på 8 fartøjer.

I enkelte tilfælde var fartøjet kommet væsentligt tidligere i havn, end det var forudanmeldt. Der må ikke losses før det anmeldte tidspunkt, da fiskerimyndighederne ellers ikke har mulighed for at kontrollere fangsten. I et enkelt tilfælde havde et fartøj dog losset, før fiskerikontrollen kom til havnen. Det pågældende fartøj blev sanktioneret med bøde for denne overtrædelse.

79. I Danmark skal der være overensstemmelse mellem den mængde og de arter, der forudanmeldes, og optegnelsen i fartøjets logbog.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der for 12 af de 75 fangstrejser, fordelt på 8 fartøjer, ikke var overensstemmelse mellem de anmeldte mængder og optegnelserne i logbogen.

I enkelte tilfælde var der tale om mængdemæssige store afvigelser. Rigsrevisionen fandt et fartøj, hvor afvigelsen i torskemængden mellem forudanmeldelsen og registreringen i logbogen var på 1 ton.

Udfald på fartøjsovervågningsenhed

80. Rigsrevisionen har fra Fiskeridirektoratet endvidere modtaget oplysninger om, at 4 af de 25 udvalgte fartøjer har haft udfald på fartøjsovervågningsenheden i 2007. Et af disse 4 fartøjer havde på en fangstrejse et satellitudfald af 10 timers varighed. I logbogen fremgår det, at fangsten var sket i den østlige Østersø, mens det af et satellitbillede for fartøjet, inden fartøjsovervågningsenheden afbrydes, fremgår, at der var fisket i den vestlige Østersø. Fartøjet havde endvidere losset, før det skulle være ankommet til havn ifølge forudanmeldelsen, så fiskerimyndighederne ikke havde mulighed for at kontrollere mængden af landet torsk. Fiskerikontrollen har givet en sanktion for denne overtrædelse. Rigsrevisionen har endelig ved sammenholdelse af logbogen med salgsafregningen for fangstrejsten konstateret, at der var en underdeklaration på 13 % eller 326 kg torsk, og dermed var logbogstolerancekravet for torsk i Østersøen overtrådt.

Vurdering

81. Rigsrevisionens gennemgang af stikprøven på 75 fangstrejser, fordelt på 25 fartøjer, viser, at en betydelig del af fartøjerne ikke lever op til EU's regler eller de supplerende nationale regler.

82. Rigsrevisionen anbefaler, at Fiskeridirektoratet foretager en mere systematisk krydskontrol mellem oplysningerne fra forudmeldelser, logbøger, salgsafregninger samt oplysninger fra satellitovervågningen.

C. Sanktioner

83. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang de gennemførte kontroller i Østersøen har givet anledning til sanktioner.

I den undersøgte periode 2005-2007 har Fiskeridirektoratet konstateret følgende antal erhvervsmæssige overtrædelser for fiskeri i Østersøen, jf. tabel 5.

Tabel 5. Overtrædelser i perioden 2005-2007 (Antal)

	2005	2006	2007
Overtrædelser	114	109	105

84. Det fremgår af tabel 5, at Fiskeridirektoratet konstaterer et relativt konstant antal overtrædelser i perioden 2005-2007. En nærmere gennemgang af de forskellige typer af overtrædelser viser, at den klart største del af overtrædelserne i perioden, nemlig 133 (41 %), vedrører overtrædelser i forbindelse med logbøgerne, dvs. forhold, som er reguleret i logbogsbekendtgørelsen.

Typer af overtrædelser

85. De 133 logbogsovertrædelser kan yderligere underopdeles i forskellige typer af overtrædelser:

- urigtig eller vildledende logbogsføring (68 overtrædelser)
- forsinket indsendelse af logbøger (23 overtrædelser)
- manglende logbogsføring (22 overtrædelser)
- manglende indsendelse af logbøger (6 overtrædelser)
- andre logbogsovertrædelser (14 overtrædelser).

Dette viser, at de fleste logbogsovertrædelser vedrører tilfælde, hvor logbøgerne er ført forkeert. Det kan være mange forskellige forhold, fx forkeert førte kilo og deraf overskridelse af tolerancegrænser, forkeert angivet farvand eller forkeert angivet tidspunkt for afgang/ankomst. Disse typer af fejl kan både findes ved administrative kontroller i de enkelte afdelinger og ved fysiske kontroller i havnene eller ved kontrolskibenes kontrol på fiskefartøjerne.

Et andet forhold omkring logbøgerne, hvor der er relativt mange overtrædelser, er tilfælde, hvor der slet ikke er ført logbog. Dette har fx været tilfældet, hvor fartøjet har fangst om bord, som ikke fremgår af logbogen. Denne type af overtrædelser vil typisk kun blive opdaget ved fysisk kontrol.

En type af logbogsovertrædelser, hvor der også er en del overtrædelser, er i forhold til fristen på 48 timer for indsendelse af logbøger efter endt losning. Der er i perioden 2005-2007 i alt anført 29 tilfælde, hvor logbøgerne er indsendt for sent, eller hvor logbøgerne ikke er indsendt. I tilfælde, hvor logbogen er indsendt senere end 20 dage efter landing, er logbogen anført som ikke indsendt. Denne type fejl findes udelukkende ved administrativ kontrol i den afdeling, som modtager logbøgerne og sammenholder modtagelsen/poststempellet med dato for landing anført i logbogen.

86. De øvrige væsentlige typer af overtrædelser i perioden 2005-2007 er:

- manglende eller urigtig melding (50 overtrædelser)
- ulovlig fangstsammensætning, typisk ulovlig bifangst (23 overtrædelser)
- ulovlige redskaber eller manglende/forkert mærkning af redskaber (21 overtrædelser)
- for sen indsendelse af afregninger eller fejl i afregninger (salgsnotaer) (20 overtrædelser).

Typer af sanktioner

87. Det typiske mønster for anvendelsen af sanktioner er følgende:

- administrativ afgørelse (henstilling, licensinddragelse eller administrativ bøde)
- retslig bøde.

88. En henstilling vil typisk blive givet til et fartøj i forbindelse med mindre forseelser, som anses for ikke at være med vinding for øje. En sådan henstilling vil altid være skriftlig. Licensinddragelse er en anden administrativ sanktion, som Fiskeridirektoratet kan tage i anvendelse over for den enkelte fisker, hvor licensen til at fiske i et bestemt farvand kan indtages i kortere eller længere perioder.

89. Hvis en overtrædelse skønnes ikke at ville medføre højere straf end bøde, har Fiskeridirektoratet i henhold til fiskerilovens § 133 hjemmel til at afgøre sagen uden retslig forfølgelse. Fiskeridirektoratet har således hjemmel til at udstede bøde eller konfiskere fangst og redskaber, hvis føreren af fartøjet erklærer sig enig i overtrædelser. Denne praksis er dog blevet ændret ved en ny instruks i 2007. Denne instruks indskærper, at der kun i tilfælde af logbogsforseelser vedrørende for sen indsendelse eller mindre mangler i logbøgerne kan gives administrative bøder, mens der i alle andre sager udarbejdes en påtaleanmodning til politiet med påstand om bøde og eventuel konfiskation. Fiskeren kan i forbindelse med politiets sagsbehandling vælge at vedgå bødeforlægget, benævnt som udenretlig bødevedtagelse. I modsat fald vil sagen blive behandlet i retten, hvor der vil blive afsagt dom.

90. I perioden 2005-2007 er der konstateret 328 overtrædelsessager vedrørende fiskeri i Østersøen, hvor der på tidspunktet for Rigsrevisionens undersøgelse var faldet afgørelse i 265 sager, jf. tabel 6.

Tabel 6. Afgjorte overtrædelsessager fordelt på afgørelser

Afgørelse	Antal sager
Administrativ afgørelse	112 (42 %)
Udenretligt bødeforlæg	105 (40 %)
Domstolsafgørelse	45 (17 %)
Indenretligt forlig	3 (1 %)
Afgørelser	265

Fiskeridirektoratets instruks nr. 10.2.1(l) for anvendelse af administrative bøder ved overtrædelse af reglerne om indsendelse af logbogsblade (august 2007).

91. Af tabel 6 fremgår det, at en stor del af sagerne afgøres af Fiskeridirektoratet, uden at sagerne har været behandlet ved domstolene. I 42 % af tilfældene er der truffet administrative afgørelser, hvor der kan være tale om henstillinger, licensinddragelse, administrative bøder eller konfiskation af fangst og redskaber. I 40 % af tilfældene vedgår fiskerne bødeforlægget, som det er fremsendt fra politiet. Det er således kun en mindre del af sagerne (18 %), som bliver behandlet ved retten, og hvor der er afsagt dom eller indgået forlig.

Gennemgang af udvalgte overtrædelser

92. Rigsrevisionen har i forbindelse med stikprøveundersøgelsen foretaget en gennemgang af udvalgte overtrædelser og undersøgt, om der er en sammenhæng i størrelsen af bøder og de forskellige typer af afgørelser. Vurderingen er sket ud fra Fiskeridirektoratets egen opstilling af minimumsbøder i bødevejledningen.

93. Overtrædelserne, der har været gennemgået, er udvalgt fra en samlet liste over overtrædelser i perioden 2005-2007. Udvælgelsen af overtrædelserne er foretaget ud fra størrelsen af sanktionen og antallet af sanktioner vedrørende det enkelte fartøj.

94. Gennemgangen har vist, at større sanktioner har været afgjort ved domstolene eller afventer domstolsbehandling.

Vurdering

95. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Fiskeridirektoratet har etableret en hensigtsmæssig praksis omkring afgørelser vedrørende overtrædelsessager, så de forskellige sanktionsmuligheder anvendes som forudsat.

Fiskeridirektoratet har senest i 2002 opdateret "Vejledning om overtrædelsessager på fiskeriområdet" (bødevejledning). Vejledningen er en samlet fremstilling af Fiskeridirektoratets praksis ved bestemmelse af korrekt bødestørrelse, konfiskation mv. til brug for Fiskeridirektoratets tiltalebegæring i overtrædelsessager på fiskeriområdet. Praksis i denne vejledning er baseret på domspraksis samt på interne administrative forskrifter.

Vejledningen er under revision.

V. Miljøovervågning i henhold til COMBINE

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Miljøministeriet gennemfører miljøovervågningen i Østersøen på en måde, så Danmark lever op til overvågningsforpligtelserne i Helsinki-konventionen, som er nærmere angivet i miljøovervågningsprogrammet COMBINE. Rapporteringen lever dog ikke fuldt ud op bestemmelserne i COMBINE.

96. Formålet med dette kapitel er at vurdere, om den danske miljøovervågning i Østersøen er tilfredsstillende. Det undersøges ved at vurdere, om Miljøministeriet gennemfører miljøovervågning i Østersøen i overensstemmelse med de forpligtelser, der er angivet i COMBINE.

97. COMBINE er et overvågningsprogram under Helsinki-konventionen, hvor de enkelte lande omkring Østersøen har forpligtet sig til at indgå i et overvågningsprogram, hvor der indsamles forskellige miljømæssige data vedrørende Østersøen, som rapporteres til HELCOM via ICES.

A. COMBINE i den danske miljøovervågning

98. I 1998 har man fra HELCOM afgivet rekommandation nr. 19/3, hvorefter de enkelte lande fra 2001 skal have implementeret COMBINE.

99. Danmark har implementeret rekommandation nr. 19/3 fra HELCOM i det danske overvågningsprogram for miljøovervågning. Det danske miljøovervågningsprogram hedder NOVANA, og tilgangen til dette miljøovervågningsprogram er, at programmet tilrettelægges med udgangspunkt i de administrative styrelses behovsopgørelse af forpligtelserne i henhold til EU-lovgivningen, internationale konventioner og national lovgivning.

100. Miljøovervågning i henhold til COMBINE bliver i Danmark koordineret mellem forskellige statslige myndigheder, og denne organisering har ændret sig i perioden 2005-2007, som Rigsrevisionen har fokuseret på i undersøgelsen.

101. Frem til medio 2007 var Danmarks Miljøundersøgelser ansvarlig, og efter medio 2007 er By- og Landskabsstyrelsen ansvarlig for overvågningsprogrammet. Den praktiske dataindsamling blev indtil 2007 foretaget af amterne og fra 2007 af de statslige miljøcentre og af Danmarks Miljøundersøgelser. Disse data lagres i den nationale database for marine data (MADS), som ejes i fællesskab af Miljøministeriet og Danmarks Miljøundersøgelser. Herfra foretager Danmarks Miljøundersøgelser datatræk, som skal sendes til ICES på de i COMBINE anførte rapporteringsdatoer.

ICES (Det Internationale Havforskningsråd) er en international organisation, der står for koordinering og promovering af havforskningen, bl.a. i Østersøen.

Data til MADS stammer fra Danmarks Miljøundersøgelses egne overvågningstogter, fra amterne (før 2007) samt fra havforskningsinstitutioner i Danmark, Sverige, Norge og Tyskland.

102. By- og Landskabsstyrelsen med de statslige miljøcentre blev etableret pr. 1. oktober 2007, og opgaven vedrørende indsamling af data er herefter fordelt på miljøcentrene og Danmarks Miljøundersøgelser.

Målestationer

103. For at kunne overvåge havmiljøet i Østersøen er der etableret et netværk af målepunkter/målestationer. I Danmark er det By- og Landskabsstyrelsen (tidligere Miljøstyrelsen), som er ansvarlig for dette netværk af målestationer. I alt har Danmark 33 målestationer i Østersøen, som leverer data til brug for rapporteringen til HELCOM, og 9 af disse er kategoriseret som målestationer med højfrekvens, hvilket betyder, at der indsamles data fra disse målestationer mere end 12 gange om året.

104. I 2007 har Miljøministeriet overført resurser fra vandovervågning til bl.a. naturovervågning. Dette har betydet, at målefrekvensen er blevet sat ned på 4 af målestationerne med højfrekvens. På målestationerne med lavfrekvens er der foretaget en generel reduktion i målefrekvensen fra tidligere 4-6 gange om året, til at der nu foretages måling 3 gange om året.

Rapportering og information

105. Resultatet af målingerne anvendes i den danske rapportering om miljøet i Østersøen, men de indsamlede data skal i henhold til COMBINE også sendes til ICES, som lagrer disse data til brug for forskellige formål, og gøres tilgængelige til brug for videnskabelige undersøgelser.

106. I Danmark er det Danmarks Miljøundersøgelse, som rapporterer til ICES vedrørende miljøet i Østersøen. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at Danmarks Miljøundersøgelser i perioden 2005-2007 ikke har rapporteret rettidigt til ICES for størsteparten af dataene for miljøovervågningen. Forsinkelsen på rapporteringen af dataene er på 2-6 måneder, og biologiske data vedrørende 2005 og 2006 er ikke rapporteret. Miljøministeriet og Danmarks Miljøundersøgelser er i gang med en omlægning af databaserne. Miljøministeriet har oplyst, at de forventer, at omlægningen af databaserne er færdig, så rapporteringen vil kunne ske rettidigt fra 2010.

Vurdering

107. Miljøministeriet efterlever COMBINE's bestemmelser om frekvens på målestationerne, på trods af at der er sket en reduktion af hyppigheden af målinger i 2007.

108. Miljøministeriet har rapporteret størsteparten af dataene for Danmark vedrørende 2005, 2006 og 2007 med en forsinkelse på 2-6 måneder, og biologiske data for 2005 og 2006 er ikke rapporteret.

VI. Parallelrevision foretaget af landene omkring Østersøen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af parallelrevisionen, at der generelt er behov for at etablere en mere effektiv fiskerikontrol og miljøovervågning i landene omkring Østersøen. Det er afgørende for en effektiv miljøovervågning og en effektiv risikobaseret fiskerikontrol i Østersøen, at data fra informationssystemerne er valide og brugbare.

A. Baggrund og formål med parallelrevisionen

109. Rigsrevisionerne fra Danmark, Estland, Finland, Letland, Litauen, Polen, Rusland, Sverige og Tyskland har i 2008 gennemført revision af miljøovervågningen og fiskerikontrollen i Østersøen. Undersøgelsen blev planlagt og gennemført som en parallelrevision, som Rigsrevisionen har været koordinator for. Resultater fra de enkelte lande er blevet samlet i en fælles rapport.

BOKS 3. TIDLIGERE INTERNATIONALE UNDERSØGELSER VEDRØRENDE HELSINKI-KONVENTIONEN

Rigsrevisionen har siden 2000 deltaget i de 2 tidligere undersøgelser vedrørende Helsinki-konventionen. Den første undersøgelse vedrørte forurening fra landbaserede kilder ved Østersøen, mens den anden undersøgelse vedrørte olieforurening fra skibe i Østersøen.

110. Undersøgelsen blev gennemført i 2 dele, hvor den første del vedrørte miljøovervågning, og den anden del vedrørte fiskerikontrol, og de enkelte rigsrevisioner bidrog med revisionsresultater. I første del deltog Danmark, Letland, Polen og Tyskland. I anden del deltog Danmark, Estland, Finland, Litauen, Rusland og Sverige.

111. Formålet med revisionen af miljøovervågningen i Østersøen var at vurdere, om landene har etableret miljøovervågningen på en sådan måde, at de lever op til de kriterier, som HELCOM har opstillet i COMBINE, og om aktionsplanen for Østersøen (Baltic Sea Action Plan – BSAP) vil få indflydelse på den nationale miljøovervågning.

112. Formålet med revisionen af fiskerikontrollen var at vurdere landenes fiskerikontrol i Østersøen, herunder om landene lever op til internationale regler på området, som for størsteparten af landene vedrører EU-regler.

113. Revisionen blev planlagt og gennemført som en parallelrevision, hvilket betyder, at de deltagende rigsrevisioner foretager revisioner i deres respektive lande ud fra en fælles revisionsplan, hvor overordnet formål og revisionskriterier fremgår. Den fælles revisionsberetning er udarbejdet på baggrund af revisionsresultater fra de enkelte lande. De fleste deltagende rigsrevisioner har også udarbejdet nationale revisionsberetninger.

B. Miljøovervågning i Østersøen i henhold til COMBINE

114. Rigsrevisionerne fra Danmark, Polen, Letland og Tyskland har gennemført revision i henhold til første del af den fælles revisionsplan, hvor formålet var at undersøge, om de deltagende landes miljøovervågning i Østersøen lever op til de krav, som er stillet i COMBINE, og om aktionsplanen for Østersøen (Baltic Sea Action Plan – BSAP) vil få indflydelse på den nationale miljøovervågning.

Resultater

115. De undersøgte lande har sikret, at rekommandation nr. 19/3 fra HELCOM, som sætter rammerne for COMBINE, er indarbejdet i de nationale overvågningsprogrammer.

116. Placeringen af målestationer, som anvendes i COMBINE, er ikke udelukkende videnskabeligt bestemt, så der er stor forskel på, hvor mange målestationer det enkelte land anvender til indsamling af data.

117. Rapporteringen af data til HELCOM via ICES sker ikke rettidigt, og de rapporterede data er ikke fuldstændige.

118. Analyserne af de indsamlede data gennemføres overvejende af laboratorier, som er akkrediteret i henhold til ISO 17025 eller lignende standarder.

119. Den nye økosystemtilgang, som anvendes i aktionsplanen for Østersøen, vil betyde, at miljøovervågningen i henhold COMBINE skal justeres, da der skal foretages måling og analyse på flere parametre i sammenhæng.

Vurdering

120. De deltagende lande har alle implementeret COMBINE i deres nationale miljøovervågningsprogrammer, men det er ikke alle lande, der rapporterer rettidigt til HELCOM, og ikke alle lande har leveret fuldstændige data i den undersøgte periode.

C. Fiskerikontrollen i Østersøen

121. Rigsrevisionerne fra Danmark, Estland, Finland, Litauen, Rusland og Sverige har gennemført revision i henhold til anden del af den fælles revisionsplan, hvor formålet har været at vurdere landenes fiskerikontrol i Østersøen, herunder om landene lever op til internationale regler på området, som for størsteparten af landene vedrører EU-regler.

Resultater

122. De undersøgte lande udfører generelt fiskerikontrol i overensstemmelse med gældende regler på området.

123. De undersøgte lande har alle elementer af risikobaseret strategi indarbejdet i kontrolplanerne, men der udestår fortsat en egentlig operationalisering af de anvendte risikoparametre.

124. Logbøger anvendes i alle de undersøgte lande, men der er endnu ikke etableret kontrolsystemer, som sikrer en systematisk krydskontrol af data i bl.a. logbøger og salgsnotaer. Krydskontroller finder dog sted, men sker oftest manuelt, da it-systemerne ikke fuldt ud understøtter denne krydskontrol. Flere lande, inkl. Danmark, er i gang med forsøgsprojekter omkring elektroniske logbøger, hvilket sammen med bedre data og kontrolsystemer kan

være med til at forbedre og effektivisere fiskerikontrollen og understøtte en risikobaseret kontrolstrategi.

125. Kvotestyringen og strukturpolitikken gennemføres i de undersøgte medlemsstater generelt i overensstemmelse med EU's fælles fiskeripolitik, men nogle lande har særlige udfordringer omkring tilpasning af fiskeflådens kapacitet i forhold til de af Europa-Kommissionen udmeldte kvoter.

Vurdering

126. De undersøgte lande udfører generelt fiskerikontrol i overensstemmelse med gældende regler på området, men der bør være øget fokus på implementering af en risikobaseret kontrolstrategi, som er understøttet af informationssystemer med brugbare og valide data.

127. Der er stor forskel mellem kompetencer, resurser og kontrolstrategi i de enkelte lande omkring Østersøen. Rigsrevisionen finder det derfor vigtigt, at myndighederne i de enkelte lande fortsætter det internationale samarbejde omkring fiskerikontrollen, herunder fortsat prioriterer deltagelse i fælles kontrolaktiviteter.

Rigsrevisionen, den 21. januar 2009

Henrik Otbo

/Yvan Pedersen