



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Januar 2025
– 8/2024**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Tilsynet med muslinge- fiskeri i Limfjorden

8/2024

Beretning om

Tilsynet med muslinge- fiskeri i Limfjorden

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2025

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i maj 2025.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2024, som afgives i februar 2026.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN: 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-55-9

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om tilsynet med muslingefiskeri i Limfjorden

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af tilsynet med muslingefiskeri i Limfjorden.

I 2023 blev der fanget ca. 14.000 tons blåmuslinger og ca. 4.000 tons hjertemuslinger i Limfjorden. Muslinger fiskes med redskaber, der skraber muslinger op fra havbunden. Jo større motorkraft et fartøj har, desto tungere redskaber kan fartøjet håndtere, og jo mere ødelæggende er det for havbunden. Motorkraften på et fartøj har siden 1993 ikke måttet overstige 130 kW. I 2004 blev der indført et forbud mod at fiske med fartøjer, hvis motorkraft er nedjusteret, fordi en nedjusteret motors kraft efterfølgende kan skrues op igen. I 2009 indførte EU regler om kontrol af motorkraften.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Fødevareministeriet har ført et yderst mangelfuldt tilsyn med muslingefiskeriet i Limfjorden. Det mangelfulde tilsyn medfører en risiko for, at muslingefiskeriet har påført havmiljøet skade, og at det ikke har været bæredygtigt.

Statsrevisorerne påtaler skarpt, at Fødevareministeriet i 2 tilfælde har givet Folketinget faktisk forkerte oplysninger. Kun i det ene tilfælde har ministeriet efterfølgende berigtiget oplysningerne.

Statsrevisorerne hæfter sig særligt ved følgende undersøgelsesresultater:

- Fiskeristyrelsen har fra 2009 og frem til 2024 ikke haft en vejledning for, hvordan kontrolhederne skal føre kontrol med fartøjernes motorkraft. Vejledningen er først udarbejdet medio 2024. Fiskeristyrelsen har fortsat ikke en vejledning for kontrol med forbuddet mod at bruge nedjusterede motorer, og styrelsen har i 2022-2024 fortolket forbuddet i strid med bekendtgørelsen.
- Fødevareministeriet har ikke udarbejdet tilstrækkelige regler, der begrænser muslingefiskeriet i Limfjorden.

Statsrevisorerne

20. januar 2025

Serdal Benli
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin
Mai Mercado

- Fødevarerministeriet begyndte først i 2021 at kontrollere, om reglerne fra 2004 mod nedjusteret motorkraft i Limfjorden blev overholdt. Kontrollen har dog været helt utilstrækkelig.
- Fødevarerministeriets fastsættelse af regler om kvotekonzentration har været mangelfuld, og kontrollen med reglerne har været utilstrækkelig.
- Fiskeristyrelsen har udstedt tilladelser til flere fangstandele, end styrelsen måtte, og fiskere har fået tilladelse til at udnytte fangstandele, som de ikke ejede.
- I 2018 advarede et kontrolfirma Fiskeristyrelsen om et muligt brud på forbuddet mod nedjusterede motorer. Styrelsen reagerede ikke på advarslen.
- I 2021-2022 udførte et kontrolfirma en måling af motorkraften på 14 muslingefartøjer i Limfjorden. Firmaet konstaterede for stor motorkraft på 5 fartøjer. På 7 andre fartøjer fandt firmaet indikationer på nedjusterede motorer og muligt brud på reglerne. Fiskeristyrelsen konkluderede, at reglerne om motorkraft var overtrådt i 5 tilfælde, men brugte ingen sanktioner. Styrelsen reagerede ikke på advarslerne om de 7 andre fartøjer.
- Rigsrevisionens gennemgang viser, at Fiskeristyrelsen har forskelsbehandlet fiskere ved behandling af overtrædelsessager vedrørende motorkraft.
- I 2022 suspenderede Fiskeristyrelsen kontrollen med muslingefartøjer i Limfjorden på et ukorrekt grundlag. Fiskeristyrelsen genoptog ikke kontrollerne, på trods af at styrelsens direktion i 2023 fik forelagt en indstilling om at genoptage kontrollen.

Statsrevisorerne er enige i Rigsrevisionens anbefalinger om, at Landbrugs- og Fiskeristyrelsen gennemgår tilladelser for andre typer af kvoter i dansk fiskeri for at undersøge, om der har været lignende fejl i administrationen, og at Fødevarerministeriet afklarer med Europa-Kommissionen, om ministeriets fortolkning af fiskeri efter hjertemuslinger kan betegnes som bifangst.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund.....	4
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	5
2. Tilsynet med muslingefiskeri i Limfjorden.....	7
2.1. Administrationsgrundlag.....	7
2.2. Kontroller.....	12
2.3. Sanktioner ved overtrædelser af lovgivning om motorkraft.....	19
2.4. Orientering af Fødevareministeriet og Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.....	22
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning.....	26
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	27

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

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

I undersøgelsesperioden januar 2019 - maj 2024 har der været følgende ministre:

Eva Kjer Hansen: maj 2018 - juni 2019

Mogens Jensen: juni 2019 - november 2020

Rasmus Prehn: november 2020 - december 2022

Jacob Jensen: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Fiskeristyrelsens tilsyn med muslingefiskeri i Limfjorden i perioden 2019-2024. Vi undersøger, om tilsynet er sket på et dækkende grundlag og i overensstemmelse med gældende regler på området. Vi belyser også det faktuelle grundlag for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris (herefter Fødevareministeriet) orienteringer af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

2. Muslingefiskeri sker med redskaber, der påvirker havbunden. Derfor har Folketinget og EU på forskellig vis reguleret muslingefiskeriet og fastsat begrænsninger for bl.a. redskaber og fartøjer. Jo større motorkraft et fartøj har, jo tungere redskaber kan fartøjet håndtere, og jo mere ødelæggende er det for havbunden. Det er bl.a. forbudt at bruge en motor, der er nedjusteret, fordi en nedjusteret motors kraft efterfølgende kan skrues op.

Der er også fastsat begrænsning for, hvor stor en mængde muslinger den enkelte fisker må fange. Det fremgår af den fiskeritilladelse, som Fiskeristyrelsen udsteder, hvor meget og i hvilke perioder, fiskeren må fiske. Det har betydning for beskyttelsen af havmiljøet, at begrænsningerne for muslingefiskeriet i Limfjorden overholdes.

3. Det er Fiskeristyrelsen under Fødevareministeriet, der er ansvarlig for at føre tilsyn med, at muslingefiskeriet foregår i overensstemmelse med de nationale regler og EU-reglerne.

4. I perioden 2019-2024 har ca. 30 fartøjer haft tilladelse til at fiske muslinger i Limfjorden. Muslingefiskeri i Limfjorden omfatter blåmuslinger og hjertemuslinger.

5. De senere år har medierne beskrevet, hvordan muslingefartøjer fisker med for stor motorkraft i Limfjorden. Desuden er det blevet afdækket, at Fiskeristyrelsen tilsyneladende ikke har reageret på advarsler om brud på reglerne om motorer. Det har også fremgået i medierne, at Fiskeristyrelsen flere gange har konstateret ulovlige motorer uden at sanktionere dette.

Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i april 2024 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1, hvor Statsrevisorerne spørger om fremgang.

Som følge af en kongelig resolution ændrede Fiskeristyrelsen navn til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen den 29. august 2024. Rigsrevisionen bruger navnet Fiskeristyrelsen, da undersøgelsesperioden ligger før ændringen.

Fiskeriloven

Lovens formål er at sikre et bæredygtigt grundlag for erhvervsmæssigt fiskeri og dertil knyttede erhverv samt muligheden for rekreativt fiskeri.



Konklusion

Fiskeristyrelsen under Fødevareministeriet har ført et kritisabelt tilsyn med muslingefiskeriet i Limfjorden. Dermed er der risiko for, at muslingefiskeriet har påført unødigt skade på havmiljøet og ikke har været bæredygtigt. Ministeriets oplysninger til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg har på grund af fejlagtige oplysninger fra styrelsen i 2 tilfælde været forkerte.

Fiskeristyrelsens administrationsgrundlag har været meget mangelfuldt

På trods af at der siden 2009 har været regler om, at der skal foretages kontrol af motorkraft, har Fiskeristyrelsen først medio 2024 udarbejdet en vejledning i, hvordan kontrolenhederne i Fiskeristyrelsen skal føre kontrol med, at fartøjer ikke har en motorkraft, der overskrider den tilladte grænse. Fiskeristyrelsen har fortsat ikke beskrevet, hvordan kontrollen med forbuddet mod at bruge nedjusterede motorer skal foregå, og har i perioden 2022-2024 fortolket forbuddet mod at bruge nedjusterede motorer i strid med bekendtgørelsen.

Fødevareministeriet har ikke udarbejdet tilstrækkelige regler, der begrænser fiskeriet i Limfjorden for at beskytte havmiljøet og bestanden af muslinger. Ministeriet har bl.a. ikke fastsat regler, der sikrer skånsomme fangstredskaber, som ministeriet i 2012 oplyste til Europa-Kommissionen, at ministeriet ville.

Fødevareministeriets og Fiskeristyrelsens kontrol af fartøjer og kvotekoncentration har været helt utilstrækkelig

Forbuddet mod at nedjustere motorkraften blev indført i 2004, og EU's regler om at kontrollere motorkraften blev indført i 2009. Fiskeristyrelsen håndhævede først reglerne i Limfjorden i 2021, men håndhævelsen har været meget utilstrækkelig og har ikke levet op til EU's krav til kontrol. Styrelsen suspendede kontrollen i perioden 2022-2023 på et fejlagtigt grundlag. Styrelsen har ikke reageret på advarsler om regelbrud i forhold til motorkraft eller nedjustering af motorer.

Fødevareministeriets fastsættelse af regler om kvotekoncentration har været mangelfuld. Ministeriet har på ét område ikke fastsat de regler, som fremgik af den politiske aftale fra 2017, og har på 2 andre områder først fastsat regler om kvotekoncentration henholdsvis 1½ år og 3 år efter, den politiske aftale blev indgået. Fiskeristyrelsens kontrol med, om reglerne for kvotekoncentration for muslingefiskeri i Limfjorden er overholdt, har været utilstrækkelig.

Fiskeristyrelsen har ikke sanktioneret, når fartøjer bruger ulovlige motorer

Fiskeristyrelsen har i undersøgelsesperioden haft 5 sager i Limfjorden, hvor reglerne om motorkraft er overtrådt. I ingen af sagerne har overtrædelsen ført til sanktioner. Styrelsen satte 2 sager i bero på et ukorrekt grundlag. Efterfølgende blev den ene sag henlagt, og den anden sag blev forældet. Rigsrevisionen kan konstatere, at Fiskeristyrelsen har sagsbehandlet overtrædelsessager i og uden for Limfjorden forskelligt. Fiskeristyrelsen fastsatte først retningslinjer om sanktionering 11 år efter, at EU's regler om kontrol af motorkraft blev indført.

Fiskeristyrelsen har givet forkerte oplysninger

Fiskeristyrelsen har givet Fødevareministeriet faktisk forkerte oplysninger i 3 konkrete tilfælde. Ministeriet har i 2 ud af de 3 tilfælde viderebragt disse oplysninger til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg. I ét ud af de 2 tilfælde har ministeriet efterfølgende berigtiget oplysningerne.

1.2. Baggrund

Fartøjslicens, fiskeritilladelse og fangstandele

Det fremgår af kontrolforordningen, at et fiskefartøj kun må bruges til fiskeri, hvis det har en gyldig fartøjslicens. Fiskeristyrelsen skal sikre, at oplysningerne i fartøjslicensen er korrekte.

Hvis man har en gyldig fartøjslicens, kan Fiskeristyrelsen udstede en fiskeritilladelse, der bl.a. fastsætter, hvilke arter, hvor og hvor meget fiskeren må fange med fartøjet. Styrelsen skal sikre, at tilladelserne er korrekte. Styrelsen skal bl.a. sikre, at fiskeritilladelsen indeholder det korrekte antal fangstandele.

En fangstandel giver adgang til at fiske efter muslinger i Limfjorden. Der kan maksimalt udstedes 50 fangstandele til fiskeri efter muslinger i Limfjorden. Hver fisker må maksimalt eje 3 fangstandele.

6. For at kunne fiske efter muslinger i Limfjorden kræver det en *fartøjslicens*, en *fiskeritilladelse* og ejerskab af *fangstandele*.

Fartøjslicensen indeholder bl.a. informationer om fartøjets motorkraft.

I fiskeritilladelsen fastsættes den mængde muslinger, som en fisker med et fartøj maksimalt må fange pr. uge. Mængden fastsættes på baggrund af de fangstandele, som den enkelte fisker ejer. Én fangstandel har siden 2009 givet en fisker ret til at fange 45 tons muslinger om ugen.

Det er Fiskeristyrelsen, der udsteder fartøjslicenser og tilladelser til, at et fartøj må fiske efter muslinger.

7. I 2023 blev der fanget ca. 14.000 tons blåmuslinger og ca. 4.000 tons hjertemuslinger i Limfjorden. Hjertemuslinger må kun fanges som bifangst til blåmuslinger. Kiloprisen for hjertemuslinger er generelt højere end for blåmuslinger, og værdien af de fangede hjertemuslinger i Limfjorden har i de fleste år siden 2016 oversteget værdien af de fangede blåmuslinger.

8. Fiskeri efter muslinger foregår med et redskab, der skraber muslinger op fra havbunden. Hvert muslingefartøj har én eller 2 muslingeskrabere på hver side af fartøjet.



Muslingeskraber.

Foto: Morten Rasmussen/
Biofoto/Ritzau Scanpix

9. EU har i en række forordninger fastlagt kravene til Fiskeristyrelsens tilsyn med muslingefiskeriet i Limfjorden. Styrelsens tilsyn er også underlagt en række danske regler.

Der er i alt 5 lokale kontrolenheder i Fiskeristyrelsen, som varetager kontrollen med fiskeri. Kontrollen i Limfjorden er forankret i styrelsens kontrolenhed i Nykøbing Mors.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

10. Vi har lagt EU-lovgivning, dansk lovgivning og politiske aftaler til grund for vurderingskriterierne. Retskilderne er uddybet i kapitel 2 og i bilag 2. Vi besvarer 4 spørgsmål, der indrammer og supplerer de 8 spørgsmål, som fremgår af Statsrevisorernes anmodning, jf. bilag 1.

For det første har vi undersøgt, om Fiskeristyrelsen har et dækkende administrationsgrundlag for kontrollen af muslingefiskeriet i Limfjorden.

For det andet har vi undersøgt, om Fiskeristyrelsen har ført en dækkende kontrol med muslingefartøjers motorer, og om styrelsen har reageret på advarsler om brud på reglerne om motorkraft og indikationer på overtrædelse af regler. Vi har endvidere undersøgt styrelsens kontroller med overholdelse af reglerne om kvotekoncentration i Limfjorden.

For det tredje har vi undersøgt Fiskeristyrelsens sagsbehandling og sanktionering ved regelbrud.

For det fjerde har vi undersøgt det faktuelle grundlag for Fiskeristyrelsens orientering af Fødevareministeriet om muslingefiskeri i Limfjorden og det faktuelle grundlag for Fødevareministeriets orientering af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg herom.

Metode

11. Undersøgelsen baserer sig på en gennemgang af lovgrundlaget og administrationsgrundlaget for Fiskeristyrelsens forvaltning af muslingefiskeriet med fokus på tilsynet med fartøjernes motorkraft.

Vi har gennemgået alle Fiskeristyrelsens sager, der vedrører kontrol med og overtrædelse af regler for motorkraft på fartøjer, der fisker efter muslinger i Limfjorden. Vi har også gennemgået al korrespondance mellem Fiskeristyrelsen og kontrolfirmaet RDA Shiptech, som har gennemført de fysiske kontroller for styrelsen.

Endelig har vi gennemgået al udleveret korrespondance mellem Fiskeristyrelsen og Fødevareministeriets departement samt alle ministeriets orienteringer af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg vedrørende muslingefiskeri i Limfjorden.

Vi har ikke efterprøvet Fiskeristyrelsens vurdering i de enkelte kontrol- og sanktionsager, som er omtalt i beretningen, da det kræver en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt sag.

12. Undersøgelsens metode og juridiske grundlag er uddybet i bilag 2.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

14. Undersøgelsen omfatter Fiskeristyrelsens tilsyn med forvaltningen af muslingefiskeriet i Limfjorden ud fra de kriterier der er nævnt ovenfor. Undersøgelsen dækker primært perioden januar 2019 - april 2024. Enkelte dele af undersøgelsen går dog længere tilbage, fordi det er relevant for besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål.

Fiskeri efter muslinger foregår ikke kun i Limfjorden, men også i Isefjord, langs Jyllands østkyst samt i Nordsøen. Denne beretning undersøger kun muslingefiskeri i Limfjorden, jf. anmodningen fra Statsrevisorerne.

2. Tilsynet med muslingefiskeri i Limfjorden

15. Dette kapitel handler om:

- Fiskeristyrelsens administrationsgrundlag for muslingefiskeriet i Limfjorden (2.1)
- Fiskeristyrelsens kontroller af muslingefiskeriet i Limfjorden (2.2)
- Fiskeristyrelsens sanktioner ved konstaterede overtrædelser af bestemmelserne for motorkraft (2.3)
- det faktuelle grundlag for Fiskeristyrelsens orientering af Fødevareministeriet og for ministeriets orientering af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg (2.4).

2.1. Administrationsgrundlag

16. Vi har undersøgt, om Fiskeristyrelsens administrationsgrundlag for muslingefiskeri i Limfjorden har været dækkende. Dvs. om styrelsen har et grundlag for, hvordan de vil føre kontrol med:

- begrænsninger for fartøjernes motorer
- begrænsninger for fangstredskaber
- begrænsninger for fangstmængder
- begrænsninger for fiskeri i sårbare områder.

Der er i lovgivningen fastsat en række begrænsninger for muslingefiskeriet i Limfjorden. Hensigten med begrænsningerne er bl.a. at beskytte havmiljøet.

17. Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsens administrationsgrundlag har været meget mangelfuldt.

Begrænsninger for fartøjernes motorer

18. Der er 2 begrænsninger for motorerne på fartøjer, der fisker efter muslinger i Limfjorden. For det første må motorkraften ikke være mere end 130 kW. Denne regel, som har været gældende siden 1993, begrænser muligheden for fiskeri med tunge redskaber, som i højere grad kan påvirke havbunden. I 2009 indførte EU regler om, hvordan kontrollen skal gennemføres. For det andet er der i 2004 indført et forbud mod at fiske med fartøjer, hvis motorkraft er nedjusteret efter levering fra producenten. Baggrunden for dette forbud er bl.a., at en nedjusteret motor kan skrues op igen efterfølgende.

19. Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen ikke har udarbejdet et dækkende administrationsgrundlag for kontrol af fartøjers motorkraft.

Kapacitetsbekendtgørelsen

Kapacitetsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 870/2023) fastsætter bl.a. krav til registrering af ejerforhold, regler for modernisering af fartøjer og grænser for fartøjers dimensioner og motorkraft i bl.a. Limfjorden.

Fiskeristyrelsen har først medio 2024 udarbejdet en vejledning til brug for kontrollen af, at motorkraften ikke overskrider de fastsatte begrænsninger. Indtil vejledningen forelå, brugte Fiskeristyrelsen tjeklister uden beskrivelser af konkrete kontrolhandlinger, som fiskerikontrollen skulle foretage. Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at tjeklisterne har været mangelfulde, og at dette er u hensigtsmæssigt, idet kontrolbeskrivelser skal sikre, at alle kontroller gennemføres korrekt.

Undersøgelsen viser også, at Fiskeristyrelsen ikke har udarbejdet en beskrivelse af kontrollen med nedjusterede motorer. Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen har igangsat arbejdet hermed.

Endelig viser undersøgelsen, at Fiskeristyrelsen i perioden 2022-2024 har brugt en forkert fortolkning af forbuddet mod at bruge nedjusterede motorer.

Som tidligere nævnt indførte Fødevarerministeriet i 2004 et forbud mod at nedjustere motorer, jf. kapacitetsbekendtgørelsen. Det fremgår af kapacitetsbekendtgørelsen, at *"Motoren i det fartøj, der tillades anvendt til erhvervsmæssigt fiskeri, må ikke være nedbremset."*

Fiskeristyrelsen oplyste i 2020 Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg om, at det alene var producenten, der måtte fastsætte en motors kraft, inden den blev installeret i fartøjet. Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen har haft denne fortolkning af forbuddet mod at nedjustere motorer fra 2004 til 2022.

20. I februar 2022 ændrede Fiskeristyrelsen sin fortolkning, så andre professionelle aktører end producenten kunne justere en motors kraft, inden den blev installeret i fartøjet. Det betød, at fx leverandører og servicevirksomheder kunne nedjustere motoren, før den blev installeret. Ændringen blev foretaget på baggrund af 2 konkrete sager fra 2021, jf. boks 1.

Boks 1

2 sager om nedjusterede motorer

Sag 1: Fiskeristyrelsen konstaterede i 2021, at et muslingefartøj havde en motorkraft, der overskred begrænsningen i Limfjorden. Fiskeristyrelsens direktion godkendte i august 2021, at motorleverandøren nedjusterede motoren til at kunne yde den kraft, som fartøjs-ejer havde fået oplyst ved købet af fartøjet, og godkendte, at fartøjet fortsat kunne bruges til muslingefiskeriet under forudsætning af, at motordokumentationen blev tilpasset.

Sag 2: I december 2021 rettede en dansk servicevirksomhed henvendelse til Fiskeristyrelsen. Virksomheden spurgte styrelsen, om den måtte installere en motor, der i modstrid med reglerne var nedjusteret fra 140 kW til 129 kW. Fiskeristyrelsens direktion accepterede nedjusteringen og tiltrådte samtidig, at kapacitetsbekendtgørelsens bestemmelse om justering af motorer generelt skulle omfortolkes.

Kilde: Fiskeristyrelsen.

Fiskeristyrelsen har oplyst, at fortolkningsændringen i 2022 var i strid med bekendtgørelsens ordlyd og formål, og at bekendtgørelsen ikke giver mulighed for, at motorer kan nedjusteres, efter de er leveret fra producenten.

21. Fiskeristyrelsen har i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at styrelsen fremover vil bruge den korrekte fortolkning af forbuddet, dvs. at motoren i det fartøj, der tillades brugt til erhvervsmæssigt fiskeri, ikke må være nedjusteret, efter den er leveret fra producenten.

22. Vores gennemgang viser, at Fiskeristyrelsen har holdt Fødevareministeriets departement orienteret om sin praksis for fortolkning. Den 21. januar 2022 blev Fødevareministeriets departement orienteret om, at styrelsen ville ændre fortolkningen af forbuddet i forbindelse med håndteringen af en konkret sag. Den 27. juni 2024 orienterede Fiskeristyrelsen endvidere Fødevareministeriet om, at styrelsen gik tilbage til den oprindelige fortolkning. Fødevareministeriet har oplyst, at Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg blev orienteret om fortolkningsændringen den 28. juni 2024.

Fiskeristyrelsen har tilsvarende orienteret fiskeriets interessenter. Fortolkningsændringen blev ifølge Fiskeristyrelsen offentliggjort for fiskeriets interessenter ved et opslag på styrelsens hjemmeside i november 2023. Styrelsen fjernede opslaget, da styrelsen gik tilbage til sin oprindelige fortolkning.

Begrænsninger for fangstredskaber

23. Det fremgår af bemærkningerne til § 32 i fiskeriloven, at ministeren skal tage hensyn til at sikre et bæredygtigt fiskeri og bevarelsen af biodiversiteten i fiskevandene, når der fastsættes regler om redskaber til optagning af bunddyr.

Fødevareministeriet forpligtede sig i vandplanerne i 2009 til at udvikle fiskeredskaber til muslingefiskeriet i Limfjorden, der var mere skånsomme for havbunden. Fiskeristyrelsen fik i den forbindelse DTU Aqua til at udvikle et mere skånsomt redskab til muslingefiskeri.

Fiskeristyrelsen oplyste til Europa-Kommissionen i forbindelse med en traktatkrænkelsessag i 2012, at styrelsen havde indført krav om, at det redskab, som var udviklet af DTU Aqua, skulle bruges i forbindelse med muslingefiskeri i Limfjorden. Fødevareministeriet henviste i denne forbindelse til en rapport fra DTU Aqua, hvoraf det fremgik, at muslingeskraberen samlet vejede 123,4 kg.

24. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Fødevareministeriet har fastsat regler for rammen på muslingeskraberen, som udgør en del af redskabet, men ministeriet har ikke fastsat tilstrækkelige regler, som sikrer, at redskabet er mere skånsomt, da der ikke er krav til totalvægten for muslingeskrabere i Limfjorden.

Fiskeristyrelsen konstaterede i 2021, at muslingefartøjer brugte redskaber med en totalvægt på op til 300 kg, hvilket er mere end den dobbelte vægt af den skånsomme muslingeskraber. Det fremgår af Fiskeristyrelsens kontroller i perioden 2021-2022, at 18 ud af 20 kontrollerede fartøjer havde redskaber, der vejede mere end den skånsomme skraber. Det er fortsat tilladt at fiske efter muslinger med tunge redskaber.

Vandplaner

Danmark er i medfør af vandrammedirektivet forpligtet til at udarbejde vandplaner, så vandløb, søer, kystvande og grundvandsforekomster i udgangspunktet opfylder miljømålet "god tilstand". Vandrammedirektivet er i Danmark implementeret ved lov om vandplanlægning og tilhørende bekendtgørelser, bl.a. miljømålsbekendtgørelsen, indsatsbekendtgørelsen og overvågningsbekendtgørelsen. Fiskerilovgivningen, herunder godkendelser og administration, skal være i overensstemmelse hermed.

DTU Aqua

DTU Aqua er en underafdeling af Danmarks Tekniske Universitet, der udfører forskning og rådgivning inden for bl.a. havmiljø. DTU Aqua foretager bl.a. på bestilling af Fiskeristyrelsen bestandsvurderinger af havets resurser.

FTA-bekendtgørelsen

Fartøjstilladelsesandele (FTA) er reguleret i bekendtgørelse nr. 2287 af 3. december 2021 om tilladelse til fiskeri efter muslinger, østers samt kombinationer heraf, herunder om overdragelige fartøjstilladelsesandele. Én FTA giver adgang til at fiske 45 tons blåmuslinger om ugen. Der må i alt være 50 FTA i Limfjorden.

I beretningen anvender vi begrebet fangstandele i stedet for FTA.

Fangstrejse

Fiskeristyrelsen definerer en fangstrejse som tidspunktet, fra fartøjet forlader havnen, til fartøjet er i en havn igen.

Begrænsninger for fangstmængder

25. Formålet med fiskeriloven er at sikre et bæredygtigt grundlag for erhvervsmæssigt fiskeri. Det fremgår af § 2, stk. 4, i FTA-bekendtgørelsen, at regler og vilkår om muligheden for at udøve fiskeri efter muslinger og østers bl.a. fastsættes med hensyn til bestanden.

Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet ikke er forpligtet til at vurdere bestanden for alle arter, men at ministeriet har varetaget hensynet til bestanden af muslinger i forbindelse med reguleringen af muslingefiskeriet. Fiskeristyrelsen har desuden oplyst, at DTU Aqua i 2009 vurderede, at det var bæredygtigt, at et fartøj maksimalt måtte fiske 45 tons muslinger pr. uge i Løgstør Bredning, som er en del af Limfjorden.

26. Undersøgelsen viser, at fangstmængden for blåmuslinger har været fastsat til 45 tons pr. fangstandel pr. uge igennem hele undersøgelsesperioden. Fødevareministeriet har ikke vurderet bestanden af muslinger siden 2009. Rigsrevisionen kan på den baggrund ikke se grundlaget for, hvordan ministeriet har varetaget bestanden i den efterfølgende periode.

27. Som tidligere nævnt er hjertemuslinger en bifangst til blåmuslinger. I forbindelse med en traktatkrænkelssag mod Danmark i 2010-2012 bemærkede Europa-Kommissionen, at den tilladte bifangst på 49 % var høj, og at fiskeri efter hjertemuslinger generelt anses for at være mere skadeligt for havbunden end fiskeri efter blåmuslinger.

Fiskeristyrelsen oplyste i maj 2012 til Europa-Kommissionen, at styrelsen havde reduceret bifangstprocenten, så det kun var tilladt at have 10 % bifangst af hjertemuslinger i Limfjorden.

Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen ikke fastsatte regler om maksimal bifangst for hjertemuslinger på 10 % i Limfjorden. Fiskeristyrelsen har i stedet fastholdt en maksimal bifangst på 49 %. Fødevareministeriet har oplyst, at det var en fejl, at Fiskeristyrelsen oplyste til Europa-Kommissionen, at der maksimalt måtte være en bifangst på 10 % i hele Limfjorden. Ministeriet har oplyst, at det burde have fremgået i svaret til Europa-Kommissionen, at bifangsten på 10 % kun skulle gælde for Natura 2000-områder. Rigsrevisionen kan konstatere, at Fiskeristyrelsen har fastsat vilkår for fiskerne om, at bifangst af hjertemuslinger maksimalt må udgøre 10 % i Natura 2000-områder.

Når der fiskes efter blåmuslinger, definerer Fødevareministeriet og Fiskeristyrelsen bifangst som fangster, der er foretaget på samme fangstrejse, også selv om der er fisket særskilt efter hjertemuslinger på fangstrejsen. Rigsrevisionen anbefaler, at Fødevareministeriet afklarer med Europa-Kommissionen, om ministeriets fortolkning af fiskeri efter hjertemuslinger kan betegnes som bifangst.

28. Fødevareministeriet anmodede i 2020 DTU Aqua om årligt at fastsætte bæredygtige kvoter for fiskeri af hjertemuslinger. Ministeriet har i perioden 2020-2023 ikke brugt DTU Aquas anbefalede kvote til at fastsætte en kvote for bifangst af hjertemuslinger.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der i perioden 2020-2023 er fanget flere hjertemuslinger, end DTU Aqua vurderede var bæredygtigt. Den anbefalede kvote blev i de 3 år overskredet med henholdsvis 6 %, 66 % og 29 %.

I efteråret 2023 påpegede DTU Aqua over for Fødevareministeriet, at bestanden af hjertemuslinger kunne være i en kritisk forfatning. DTU Aqua anbefalede derfor, at kvoten for fiskeri efter hjertemuslinger blev markant reduceret.

Fødevareministeriet har gældende fra 2024 fastsat en kvote for bifangst af hjertemuslinger efter DTU Aquas anbefalinger inden for de områder, hvor DTU Aqua har vurderet bestanden. Ministeriet har dog samtidig tilladt at fiske på en yderligere kvote for hjertemuslinger i andre områder i Limfjorden, hvor bestanden ikke er vurderet.

Begrænsninger for fiskeri i sårbare områder

29. Vandplanten ålegræs er med til at sikre en god miljøtilstand i kystområder som fx Limfjorden. I Limfjorden er der fastsat specifikke miljømål for ålegræs, der følger af vandrammedirektivet. Fødevareministeriet er forpligtet til at sikre, at muslingefiskeriet ikke hindrer, at miljømålene for ålegræs opfyldes.

30. Undersøgelsen viser, at Fødevareministeriet i perioden april 2021-2024 har tilladt fiskeri efter muslinger i områder, hvor Miljøstyrelsen har problematiseret dette af hensyn til miljømålene for ålegræs i Limfjorden.

Fødevareministeriet sendte i 2021 en bekendtgørelse om muslingefiskeri i høring hos Miljøstyrelsen. Her påpegede Miljøstyrelsen, at reglerne i bekendtgørelsen var problematiske i forhold til reglerne i vandrammedirektivet. Miljøstyrelsen påpegede, at reglerne var med til at hindre, at miljømålene for udbredelsen af ålegræs blev opfyldt. På trods af Miljøstyrelsens høringssvar undlod Fødevareministeriet at ændre bekendtgørelsens regler vedrørende dybdegrænserne for fiskeri i Limfjorden.

Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet siden 2021 løbende har været i dialog med Miljøstyrelsen om muslingefiskeriets påvirkning af ålegræs.

31. I oktober 2023 orienterede fødevareministeren fiskeriordførerne om, at det ikke var muligt at fortsætte det nuværende muslingefiskeri i Limfjorden uden at være i konflikt med reglerne i vandrammedirektivet. Fødevareministeriet vurderede, at i op til 25 % af det område, hvor der foregår muslingefiskeri i Limfjorden, kunne fiskeriet potentielt skade ålegræssets udbredelse.

Fødevareministeren oplyste derfor fiskeriordførerne om, at fremtidige tilladelser til fiskeri efter muslinger i Limfjorden skulle sikre, at der ikke måtte fiskes i områder, hvor der kan vokse ålegræs.

Ålegræs

Ålegræs vokser naturligt langs de fleste af Danmarks kyster. En naturlig forekomst af ålegræs, som kun er svagt påvirket af menneskelige aktiviteter, er vigtig for at sikre en god miljøtilstand i de kystnære økosystemer. Udbredelsen af ålegræs er bestemt af lysforholdene på havbunden.

2.2. Kontroller

Administrativ og fysisk kontrol

Administrativ kontrol omfatter gennemgang af dokumenter og registre, fx tjek af, om der er de samme oplysninger om motorerne i Søfartsstyrelsen og i Fiskeristyrelsen.

Fysisk kontrol består af måling af motorens kraft på fartøjets skrueaksel. Den fysiske kontrol gennemføres med assistance fra et eksternt firma.

32. For at undersøge, om Fiskeristyrelsens kontrol af muslingefartøjer i Limfjorden har været dækkende, har vi set på, om Fiskeristyrelsen har:

- kontrolleret, om reglerne for motorkraft er overholdt
- kontrolleret, om forbuddet mod at nedjustere motorer er overholdt
- reageret på advarsler om regelbrud
- kontrolleret, om reglerne for kvotekonzentration er overholdt.

33. Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsens kontrol af muslingefartøjer i Limfjorden har været helt utilstrækkelig.

Kontrol af, om reglerne for motorkraft er overholdt

34. Vi har undersøgt, om Fiskeristyrelsen har kontrolleret, om reglerne for motorkraft er overholdt i Limfjorden. Reglerne har været gældende siden 2009.

35. Fiskeristyrelsen er forpligtet til at udarbejde risikobaserede kontrolplaner og til at gennemføre kontrol af fartøjers motorkraft. Det fremgår af EU's kontrolforordning. EU har i en anden forordning om kontrollen fastsat krav om, at kontrolplanerne bl.a. skal omfatte fartøjer, som ved national eller EU-lovgivning er pålagt begrænsninger i motorkraft. I Limfjorden er der fastsat en national motorbegrænsning på 130 kW, som Fiskeristyrelsen skal føre både administrativ og fysisk kontrol med overholdes.

36. Undersøgelsen viser, at både Fiskeristyrelsens planlægning og gennemførelse af kontrol af motorkraft er meget mangelfuld. Styrelsen har ikke planlagt eller ført kontrol med motorkraften på muslingefartøjer i Limfjorden de første 12 år efter, at reglerne blev indført. Kontrollen har i de efterfølgende år været mangelfuld.

37. Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen har udarbejdet 3 kontrolplaner vedrørende motorkraft i perioden 2020-2024. En kontrolplan indeholder bl.a. en beskrivelse af omfanget af kontrollen og kriterier til udvælgelsen af fartøjer til kontrol.

Styrelsen har med udgangspunkt i EU's krav udarbejdet én kontrolplan for hver af perioderne 2020-2021 og 2022-2023. Derudover iværksatte styrelsen en særlig kontrolplan, der var målrettet muslinge- og østersfartøjer i Limfjorden i perioden 2021-2022 (herefter Limfjordskampagnen). Den særlige kontrolplan blev iværksat på baggrund af medieomtale.

38. Den første kontrolplan for perioden 2020-2021 var ikke i overensstemmelse med EU's regler. Planen omfattede ikke fartøjer i Limfjorden, selv om der er krav herom, når fartøjerne er omfattet af nationale regler om begrænsning i motorkraft.

39. Planlægningen af Limfjordskampagnen 2021-2022 var mangelfuld. Fiskeristyrelsen havde ikke tilstrækkelige oplysninger om 25 % af fartøjerne. Bl.a. manglede der oplysninger om motortypen for flere af fartøjerne.

Limfjordskampagnen blev desuden kun delvist gennemført, da Fiskeristyrelsen kun gennemførte 10 af de 14 planlagte kontroller. Styrelsen har ingen dokumentation for, hvorfor styrelsen ikke gennemførte de sidste 4 planlagte kontroller. De 4 planlagte kontroller blev erstattet med kontrol af andre fartøjer i Limfjorden med en lavere risikovurdering.

40. *Den anden kontrolplan* for perioden 2022-2023 skulle bestå af 7 administrative kontroller og 5 fysiske kontroller med muslingefartøjer i Limfjorden. Fiskeristyrelsen kan kun dokumentere, at én af de 7 administrative kontroller for Limfjorden blev gennemført. Styrelsen gennemførte desuden ingen af de 5 planlagte fysiske kontroller i Limfjorden. Det skyldes, at styrelsen suspendede kontrollen.

41. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at styrelsen suspendede kontrollen på et ukorrekt grundlag. Fartøjernes motorkraft er registreret i Søfartsstyrelsen, og det er denne registrering, som Fiskeristyrelsen tager udgangspunkt i ved en kontrol.

Fiskeristyrelsen blev primo 2022 usikker på, om styrelsens egne målinger af motorkraft var sammenlignelige med Søfartsstyrelsens registrerede motorkraft. Derfor suspendede Fiskeristyrelsen i efteråret 2022 den fysiske måling af motorkraft.

I august 2023 blev Fiskeristyrelsens direktion forelagt en indstilling om at genoptage kontrollen. Det fremgik, at der ikke var noget til hinder for at genoptage kontrollen. Fiskeristyrelsens direktion besluttede ikke at genoptage kontrollen.

Fiskeristyrelsen kunne efter dialog med Søfartsstyrelsen i foråret 2024 konstatere, at Fiskeristyrelsens fysiske målinger af motorkraft var sammenlignelige med de standarder for måling af motorkraft, som lå til grund for Søfartsstyrelsens registrerede motorkraft.

Kontrol af, om forbuddet mod at nedjustere motorer er overholdt

42. Vi har undersøgt, om Fiskeristyrelsen har kontrolleret, om forbuddet mod at nedjustere motorer er overholdt. Forbuddet er en dansk bestemmelse, der er indføjet i kapacitetsbekendtgørelsen. Reglerne har været gældende siden 2004.

43. Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen de første 17 år, hvor reglerne har været gældende, hverken har planlagt eller udført kontrol af, om motorer på fartøjer i Limfjorden har været nedjusteret.

44. Fiskeristyrelsen har oplyst, at kontrol af, om motorer har været nedjusteret, var en del af den administrative kontrol i Limfjordskampagnen.

45. Vi kan konstatere, at der ikke foreligger nogen dokumentation for, at der i Limfjordskampagnen var planlagt kontrol af, om motorer var nedjusteret. Vi kan endvidere konstatere, at der i perioden 2004-2024 ikke blev foretaget fysisk kontrol af, om motorer var nedjusteret, og at administrativ kontrol ikke indgik i de øvrige kontrolplaner.

46. Vores gennemgang viser, at Fiskeristyrelsen i forbindelse med planlægningen af Limfjordskampagnen registrerede den motorkraft, som motorerne bliver leveret med fra producenterne. Det fremgår af Fiskeristyrelsens oplysninger, at 2 fartøjer havde motortyper, som producenterne kun leverer med motorkraft, der er større end det tilladte. Rigsrevisionen har fået bekræftet hos producenten, at de ikke leverer motorer, der er nedjusteret. Fiskeristyrelsen reagerede ikke på, at der var indikationer på, at de 2 fartøjer havde ulovlige motorer.

Fiskeristyrelsen har på baggrund af denne undersøgelse fra Rigsrevisionen igangsat en nærmere undersøgelse af sagen. Styrelsens undersøgelse er endnu ikke afsluttet.

Reaktioner på advarsler om regelbrud

47. Vi har undersøgt, om Fiskeristyrelsen har reageret på advarsler om regelbrud i forhold til motorkraft eller nedjustering af motorer.

Kontrolfirma

Den fysiske kontrol gennemføres med assistance fra et eksternt firma, fordi Fiskeristyrelsen ikke har de nødvendige kompetencer til at lave fysiske kontroller af motorkraft.

48. Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen ikke har fulgt op på de advarsler om brud på reglerne om motorkraft, som styrelsen har modtaget fra kontrolfirmaet. Styrelsen har heller ikke fulgt op på en lang række indikationer på regelbrud, som kontrolfirmaet og styrelsens egne kontrollører har konstateret ved den fysiske kontrol.

49. I 2018 fik Fiskeristyrelsen på baggrund af en anonym henvendelse et kontrolfirma til at foretage en fysisk kontrol af et muslingefartøj. Da kontrolfirmaet konstaterede en meget lav motorkraft, advarede firmaet styrelsen om, at motoren kunne være nedjusteret. Styrelsen reagerede ikke på advarslen.

50. I 2021-2022 gennemførte kontrolfirmaet en måling af motorkraften på 14 muslingefartøjer. Kontrolfirmaet konstaterede, at 5 fartøjer havde for stor motorkraft. Fiskeristyrelsens sagsbehandling af disse overtrædelsessager behandles i afsnit 2.3. Vores gennemgang viser, at kontrolfirmaet herudover advarede Fiskeristyrelsen om 7 fartøjer, hvor der var indikationer på nedjusterede motorer og muligt brud på reglerne i forbindelse med kontrolmålinger. Styrelsen reagerede ikke på advarslerne. Boks 2 viser eksempler på advarsler fra kontrolfirmaet.

Boks 2

Advarsler fra kontrolfirma

Fartøj 1: Ved en fysisk kontrol kunne kontrolløren ikke få adgang til fartøjet, før ejeren mødte op. Inden kontrolløren fik adgang, gik en person ned i motorrummet. Det fremgår videre, at motoren er elektronisk styret, og at kraften elektronisk var blevet reduceret. Kontrolløren advarede om, at personen kunne have justeret på motoren, inden kontrollen blev udført.

Fartøj 2: Kontrolfirmaet advarede Fiskeristyrelsen om, at den målte motorkraft på et fartøj var bemærkelsesværdigt lav. Motoren kunne potentielt være mekanisk nedjusteret. Kontrolfirmaet anbefalede, at styrelsen efterfølgende burde følge dette fartøjs hastighed.

Fartøj 3: Kontrolfirmaet advarede Fiskeristyrelsen om, at der på et fartøj var indikationer på, at motoren var nedjusteret.

Kilde: Fiskeristyrelsen.

Vores gennemgang viser, at kontrolfirmaet for de 4 andre fartøjer har noteret en række observationer, som kunne indikere, at motoren var nedjusteret. Det drejer sig typisk om fartøjer, hvor den målte motorkraft var meget lav i forhold det, der var registreret i fartøjsregistret.

51. Boks 3 viser 2 sager, hvor kontrolfirmaet genmålte motorkraften og i den forbindelse advarede om muligt brud på reglerne.

Boks 3

Advarsler i forbindelse med genmåling af motorer

Kontrolfirmaet gav flere advarsler om muligt regelbrud i 2 sager, hvor fartøjsejerne fik foretaget en ny måling, fordi der var målt overskridelse af den tilladte motorkraft. De nye målinger blev gennemført på fartøjsejernes eget initiativ og blev ikke foretaget af kontrolfirmaet.

Fartøjsejernes egne målinger viste, at motorkraften ikke overskred begrænsningen. Kontrolfirmaet advarede mod at godtage fartøjsejernes egne målinger, da der ikke forelå tilstrækkelig dokumentation for de brugte målemetoder, og da motorkraften kunne være nedjusteret, inden målingen blev foretaget.

Fiskeristyrelsen bad kontrolfirmaet om at udføre en 3. måling af motorkraften på de 2 fartøjer. Hensigten var at efterprøve fartøjsejernes egne målinger. Kontrolfirmaets 3. måling viste, at motorerne ikke længere overskred reglerne for motorkraft, og bekræftede dermed ejernes egne målinger.

Kontrolfirmaet advarede efter den 3. måling Fiskeristyrelsen om, at motoren på det ene fartøj kunne ændres, så den efterfølgende kunne yde en højere kraft. Firmaet advarede for det andet fartøj om, at forhold i motoren var væsentligt ændrede i forhold til kontrolfirmaets første måling, herunder at der var sket en (yderligere) nedjustering af motorens kraft.

Kilde: Fiskeristyrelsen.

Eksemplerne fra boks 3 viser, at kontrolfirmaet flere gange advarede Fiskeristyrelsen, og at styrelsen ikke fulgte op på firmaets advarsler om, at fiskerne kan have nedjusteret motorerne inden genmålingerne.

52. Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen i flere af sagerne burde have fulgt op på kontrolfirmaets advarsler.

53. Vores gennemgang viser, at Fiskeristyrelsens egne kontrollører i forbindelse med kontrollen af muslingefartøjer i Limfjorden også gjorde en række observationer, som indikerede, at fartøjer overtrådte reglerne for motorkraft. Boks 4 viser eksempler på dette.

Boks 4**Eksempler på indikationer på regelbrud, som Fiskeristyrelsen ikke har fulgt op på**

Fiskeristyrelsen konstaterede, at 4 fartøjer havde (kraftige) hjælpemotorer. Fiskerikontrollen undersøgte ikke, om hjælpemotoren kunne øge fartøjets samlede motorkraft til fremdrift af fartøjet. Hvis dette var tilfældet, ville det have betydet, at fartøjets samlede motorkraft overskred begrænsningen for motorkraft i Limfjorden.

Fiskeristyrelsen konstaterede for 5 fartøjer, at fiskerikontrolløren ikke kunne måle motorens kraft, fordi der ikke var adgang til den del af motoren, som målingen skulle foretages på. Kontrolløren havde dermed ikke mulighed for at måle, om motorkraften overskred begrænsningen i Limfjorden.

For ét fartøj fremgår det af kontrolrapporten, at motoren var nedjusteret fra 250 kW.

Kilde: Fiskeristyrelsen.

Fiskeristyrelsen fulgte ikke op på nogen af de konstaterede forhold fra boks 4.

54. Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen i flere af sagerne burde have fulgt op på kontrollørernes observationer. Styrelsen har oplyst, at det er korrekt, at styrelsen på baggrund af uklare interne forretningsgange ikke har reageret på de advarsler, som kontrolfirmaet har beskrevet i sine kontrolrapporter. Ansvaret for opgaven er nu lagt entydigt hos kontorcheferne i de regionale kontroller.

Kontrol af, om reglerne for kvotekonzentration er overholdt

55. Vi har undersøgt, om Fødevarerministeriet har udstedt regler for kvotekonzentration, og om Fiskeristyrelsen har kontrolleret, om reglerne for kvotekonzentration for muslingefiskeri i Limfjorden er overholdt. Reglerne skal sikre, at kvoterne ikke samles på for få fiskere, og at kvoterne bruges af ejerne – det såkaldte aktivitetskrav. Herudover skal reglerne sikre, at der er en grænse for, hvor meget af en fangstandel der må udlejes til andre fiskere.

56. Undersøgelsen viser, at Fødevarerministeriets fastsættelse af regler om kvotekonzentration har været mangelfuld. Ministeriet har på ét område ikke fastsat de regler, som fremgik af den politiske aftale fra 2017, og har på 2 andre områder først fastsat regler om kvotekonzentration henholdsvis 1½ år og 3 år efter, den politiske aftale blev indgået. Undersøgelsen viser også, at Fiskeristyrelsen ikke har ført en tilstrækkelig kontrol med, om reglerne for kvotekonzentration for muslingefiskeri i Limfjorden er overholdt.

57. I november 2017 blev der indgået en politisk aftale om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri, herunder også for muslingefiskeri. Aftalen blev i juni 2018 suppleret med en aftale om kvotekonzentration i Limfjorden. Et flertal i Miljø- og Fødevarerudvalget tildelte i februar 2019 den daværende minister en næse på grund af langsom implementering af aftalen fra juni 2018. Udvalget kritiserede, at bekendtgørelsen, som udmøntede aftalen, først blev udstedt den 11. december 2018. Flertallet henstillede på det kraftigste til, at ministeren fremadrettet loyalt og uden unødigt ophold fulgte det politiske flertal på fiskeriområdet.

Fastsættelse af regler for kvotekonzentration i muslingefiskeriet

58. Vi har undersøgt, om Fødevarerministeriet har fastsat de regler, som var forudsat i de politiske aftaler fra 2017 og 2018.

Undersøgelsen viser, at Fødevarerministeriet på 2 områder (krav om aktivitet og regler for ejerskab) har fastsat regler henholdsvis 1½ år og 3 år efter, den politiske aftale blev indgået. På et 3. område (bestemmende indflydelse) er der ikke indført regler endnu.

59. Aftalen om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri fra november 2017 pålagde Fødevarerministeriet at indføre regler om bestemmende indflydelse for fangst-andele i muslingefiskeriet. Reglen om bestemmende indflydelse blev indført for at modvirke stråmandsvirksomhed inden for fiskeriet. Stråmandsvirksomhed betyder i denne forbindelse, at den fisker, der formelt står som ejer af en fangstandel, ikke er den fisker, som i virkeligheden disponerer over fangstandelen. Det var hensigten, at Fiskeristyrelsen skulle kontrollere for stråmandsvirksomhed ved at indhente oplysninger om økonomiske mellemværender mellem fiskere.

Det fremgik videre af aftalen, at Folketinget skulle modtage et udkast til implementering af regler om bestemmende indflydelse i muslingefiskeriet inden udgangen af 1. kvartal 2018. Fødevarerministeriet oplyste 3. oktober 2019 til Folketingets fiskerierordfører, at der ved udgangen af 2019 ville blive indført regler om bestemmende indflydelse for fangst-andele i muslingefiskeriet.

Undersøgelsen viser, at Fødevarerministeriet endnu ikke har indført disse regler.

60. Rigsrevisionen kan konstatere, at Fiskeristyrelsen har givet tilladelse til, at fiskere kan leje fartøjer med tilhørende fangst-andele. Der er kun fastsat regler om ejerskab og leje af fangst-andele, men ikke om leje af fartøjer med tilhørende fangst-andele. Det betyder, at fiskere ved at leje et fartøj reelt kan få adgang til at fiske mere end det, fiskeren maksimalt må eje eller leje sig til.

61. Der blev ligeledes fastsat et aktivitetskrav til muslingefartøjer som led i den politiske aftale om kvotekonzentration i Limfjorden fra juni 2018. Det fremgår af aftalen, at muslingefartøjer i Limfjorden skal være aktive for at kunne opretholde deres tilladelser til fiskeri. Aktivitetskravet blev fastsat for at forhindre, at kvoter blev tilknyttet fartøjer, der ikke er aktive.

Vores gennemgang viser, at Fødevarerministeriet først fastsatte et aktivitetskrav til muslingefartøjer i en bekendtgørelse i november 2019. Det var 1½ år efter, den politiske aftale om kvotekonzentration i Limfjorden blev indgået.

Fødevarerministeriet har oplyst, at der frem til den 8. november 2018 ikke var klarhed om aftalen om kvotekonzentrations endelige karakter, og at der først herefter blev opstartet en proces om indførelse af aktivitetskravet. Aktivitetskravet var planlagt til at træde i kraft den 1. juli 2019. Da der blev udskrevet valg i maj 2019, blev processen yderligere forsinket frem til november 2019.

Aftale om indsats mod kvotekonzentration

Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Enhedslisten, Alternativet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti indgik den 16. november 2017 aftale om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri. Aftalen omfattede også muslingefiskeriet.

62. Det fremgik endvidere af aftale om kvotekonzentration i Limfjorden fra juni 2018, at personer og selskaber maksimalt måtte eje 3 fangstandele til muslingefiskeri i Limfjorden.

Undersøgelsen viser, at Fødevareministeriet indførte regler om personers ejerskab af fangstandele i december 2018, men at ministeriet først indførte regler for selskabers ejerskab af fangstandele i maj 2021 – næsten 3 år efter indgåelsen af den politiske aftale.

Fiskeristyrelsens kontrol med kvotekonzentration

63. Vi har undersøgt, om Fiskeristyrelsen har kontrolleret efter de regler, der blev gennemført på baggrund af de politiske aftaler i 2017 og 2018.

Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsens kontrol med, om reglerne for kvotekonzentration for muslingefiskeri i Limfjorden er overholdt, har været utilstrækkelig.

64. Det følger af bekendtgørelsen om tilladelse til muslingefiskeri, at der maksimalt må tildeles 50 fangstandele til muslingefiskeri i Limfjorden årligt. Herudover fremgår det af bekendtgørelsen, at hver fisker maksimalt må eje 3 fangstandele til muslingefiskeri i Limfjorden. Videre fremgår det af bekendtgørelsen, at der maksimalt på udlejes 75 % af en fangstandel til andre fiskere i Limfjorden.

Fangstandele i muslingefiskeriet

En fangstandel giver adgang til at fiske 45 tons blåmuslinger pr. uge.

65. Vores undersøgelse viser, at Fiskeristyrelsen ved en fejl i perioder har udstedt tilladelse til at fiske på mere end 50 fangstandele, og at fiskere har fået tilladelse til at udnytte fangstandele, som de ikke ejede. Fejlen er, at der har været overlappende perioder i de tilladelser, der er udstedt, efter fangstandele er overdraget mellem fiskere. Fiskeristyrelsen har derved tilladt dobbeltfiskeri på fangstandele i perioder fra få uger til flere måneder. Konsekvensen er videre, at styrelsen i perioder har tilladt fiskere at udnytte flere end de 3 fangstandele, som det er tilladt at eje.

Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i, at der har været overlappende perioder i tilladelserne til fiskeri, og at dette er en fejl i administrationen. Styrelsen har oplyst, at det er en fejl, der er opstået, når styrelsen har administreret fiskeres overdragelser af fangstandele mellem hinanden. Styrelsen har oplyst, at der ikke er foregået et overfiskeri i Limfjorden. Fejlene i tilladelserne har efter Fiskeristyrelsens opfattelse ikke haft nogen betydning.

Rigsrevisionen anbefaler, at Fiskeristyrelsen gennemgår tilladelser for de andre typer af kvoter i dansk fiskeri for at undersøge, om der har været lignende fejl i administrationen.

Puljefiskeri

Puljefiskeri er fiskeri, der opgøres i fællesskab mellem fiskere eller fiskeriselskaber med fartøjer, som fiskerne eller fiskeriselskaberne er ejere af, således at en deltager med sit fartøj kan benytte de fangstrettigheder, som er tilknyttet en anden puljedeltagers fartøj. I puljefiskeriet udlejes og lejes tilladelser/kvoter/årsmængder af fx blåmuslinger mellem fiskere. Puljefiskeriet kan også varetage køb og salg mellem fiskere og skal indsende oplysninger om puljefiskeriets aktiviteter til Fiskeristyrelsen.

66. Hvis en fisker ikke vil bruge sin fangstandel i fx 3 måneder, kan fiskeren udleje den til en anden fisker. Det fremgår af bekendtgørelsen om muslinge- og østersfiskeri, at der maksimalt må udlejes 75 % af en fangstandel til at fiske blåmuslinger gennem et såkaldt puljefiskeri. Puljefiskeri er, når flere fiskere går sammen om at udleje/leje fangstmængder til hinanden. Fiskeristyrelsen har oplyst, at alle fartøjer, der fisker efter blåmuslinger i Limfjorden, er organiseret i et puljefiskeri.

Det fremgår af bekendtgørelsen om puljefiskeri, at puljefiskeriet skal indsende en årsopgørelse, som bl.a. skal indeholde oplysninger om den samlede fangst af muslinger i Limfjorden. Det fremgår af aftalen om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri fra 2017, at Fiskeristyrelsen løbende skal følge med i lejeforholdene for kvoter. Fiskeristyrelsen ville i den forbindelse årligt fremlægge en skriftlig orientering for aftalekredsen om udviklingen i udlejningen af kvoter.

67. Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen aldrig har modtaget årsopgørelser fra puljefiskeriet i Limfjorden og heller ikke har fulgt op på lejeforhold i muslingefiskeriet. Fiskeristyrelsen ved derfor ikke, om der er udlejet mere end 75 % i puljefiskeriet i Limfjorden. Styrelsen har derfor heller ikke afrapporteret om fiskernes lejeforhold til aftalekredsen. Endvidere har styrelsen ikke ført kontrol med, om der er sket et overfiskeri inden for puljefiskeriet.

Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2024 har anmodet puljefiskeriet i Limfjordspuljen om at indsende de manglende årsopgørelser for perioden 2018-2023. Fødevareministeren har den 26. november 2024 orienteret Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg om, at Fiskeristyrelsen årligt vil udarbejde en redegørelse om udviklingen i lejeforholdene for kvoter. Fødevareministeriet forventer, at en samlet opfølgning fra styrelsen vil foreligge primo 2025.

2.3. Sanktioner ved overtrædelser af lovgivning om motorkraft

68. Vi har undersøgt, om Fiskeristyrelsen har sanktioneret fiskere, der overtræder fiskerilovgivningens bestemmelser om motorkraft, jf. artikel 39 i kontrolforordningen.

69. Fiskeristyrelsen har som tidligere nævnt haft 5 sager i Limfjorden, hvor reglerne om motorkraft er overtrådt.

Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen ikke har sanktioneret i de tilfælde, hvor styrelsen har konstateret overtrædelser af motorkraftbegrænsningen i Limfjorden. Styrelsen har dermed ikke fulgt egne retningslinjer.

Undersøgelsen viser også, at Fiskeristyrelsen har sagsbehandlet fiskere i og uden for Limfjorden forskelligt i overtrædelsessager. Fiskeristyrelsen har oplyst, at håndteringen af overtrædelsessager ikke har været korrekt og tilfredsstillende, og styrelsen vil rette op herpå.

70. Fiskeristyrelsen udarbejdede i forbindelse med en orientering af Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg i september 2020 retningslinjer for sanktionering ved overtrædelse af reglerne om motorkraft. Det er 11 år efter, at EU's regler om kontrol trådte i kraft. Det fremgår af retningslinjerne, at fiskeri med for stor motorkraft i områder med motorkraftbegrænsning betragtes som grove forseelser uanset afvigelsens størrelse. Fiskeristyrelsen vil i sådanne tilfælde inddrage tilladelsen til fiskeri i 2 måneder. Fiskeristyrelsen har ikke udarbejdet retningslinjer for sanktionering ved overtrædelser af forbuddet mod at nedjustere motorer.

Fiskeristyrelsen udarbejdede i september 2021 et internt notat, hvor styrelsen beskrev en række kriterier, som skulle være opfyldt, før der kunne sanktioneres for overtrædelser af regler om motorkraft. I notatet blev der lagt vægt på, at der skulle være tydelige tegn på, at motoren var nedjusteret, og at fartøjsejer burde have indset, at fartøjet havde for stor motorkraft, før der kunne sanktioneres.

71. Vores gennemgang viser, at Fiskeristyrelsen i perioden 2021-2022 konstaterede 5 overtrædelser i Limfjorden. I 2 af de 5 sager overskred målingen ikke begrænsningen på motorkraft på 130 kW, men overskred fartøjernes registrerede motorkraft med mere end 10 %, hvilket er styrelsens bagatelgrænse.

Fiskeristyrelsen sanktionerede ikke i disse 2 sager, fordi styrelsen vurderede, at overskridelserne ikke var grove, og at fartøjsejerne ikke havde været bevidste om overskridelserne. Styrelsen gav heller ikke fartøjsejerne en henstilling, hvilket ikke er i overensstemmelse med styrelsens retningslinjer fra september 2020 om sanktionspraksis.

I de 3 resterende sager viste målingerne, at motorenes kraft overskred grænsen på 130 kW. I ingen af disse sager sanktionerede styrelsen, selv om styrelsens retningslinjer fra september 2020 havde kategoriseret denne type overtrædelse som grov. Fiskeristyrelsens begrundelse for ikke at sanktionere fremgår af boks 5.

Boks 5

Årsager til, at Fiskeristyrelsen ikke tildelte sanktioner i 3 tilfælde

I én sag sanktionerede Fiskeristyrelsen ikke overtrædelsen, fordi styrelsen vurderede, at fartøjsejer ikke var bevidst om, at motoren kunne yde 142 kW, som kontrollen viste. Det skyldes, at fartøjsejeren kunne fremvise dokumentation til styrelsen for, at motoren i 2006 var blevet nedjusteret – hvilket dog også var ulovligt – til at kunne yde 125 kW. Styrelsen gav fartøjsejeren lov til at nedjustere motoren igen, så den ikke overskred motorkraftbegrænsningerne i Limfjorden, og så motoren kunne yde den kraft, som var oplyst ved købet af fartøjet.

I de sidste 2 sager fik fartøjsejerne som en del af høringsproceduren foretaget egne målinger, efter styrelsen havde foretaget sin kontrol. Sagsbehandlingen blev stoppet, fordi fartøjsejernes egne målinger og kontrolfirmaets genmålinger ikke viste samme overskridelser, og fordi Fiskeristyrelsen blev usikker på, om styrelsens egne målinger af motorkraft var sammenlignelige med Søfartsstyrelsens registrerede motorkraft. Den ene sag blev forældet, mens den anden sag blev henlagt.

Kilde: Fiskeristyrelsen.

Vi kan konstatere, at Fiskeristyrelsen ikke har sanktioneret 3 overtrædelser af motorkraftbegrænsningerne i Limfjorden.

72. I perioden 2020-2021 sanktionerede Fiskeristyrelsen 4 fartøjer for overtrædelser af reglerne om motorkraftbegrænsninger i områder uden for Limfjorden. Dette fremgår af boks 6.

Boks 6**Sanktionering af fiskere uden for Limfjorden i perioden 2020-2021**

Fiskeristyrelsen sanktionerede i 4 sager om overtrædelse af motorkraftbestemmelserne uden for Limfjorden.

Fiskeristyrelsen tildelte bøder for at have fisket med større motorkraft end den, der var anført i fiskefartøjets licens. I 3 af de 4 bødesager krævede styrelsen, at fartøjsejer skiftede motor for at kunne opretholde tilladelse til fiskeri i områder med motorkraftbegrænsning. De 3 fartøjsejere anmodede i forbindelse med sagsbehandlingen om tilladelse til at nedjustere motorkraften til det, der var lovligt i områderne. Dette afviste styrelsen med henvisning til forbuddet mod nedjustering af motorer. Fartøjsejerne måtte først fortsætte med at fiske i områder med motorkraftbegrænsning, når motorerne var udskiftet. De 3 fartøjer fik derfor udskiftet deres motorer.

Kilde: Fiskeristyrelsen.

73. Vores gennemgang viser, at Fiskeristyrelsen har forskelsbehandlet fiskere ved behandling af overtrædelsessager vedrørende motorkraft:

- Fiskeristyrelsen gav lov til at nedjustere motoren på et fartøj i Limfjorden. Styrelsen havde ét år tidligere afvist 3 fiskere uden for Limfjordens anmodning om at gøre det samme. De 3 fiskere blev pålagt at udskifte motorerne, hvis de ønskede at fortsætte fiskeriet.
- En fisker fra Limfjorden blev ikke sanktioneret for overtrædelsen af bestemmelser om motorkraft. Sagen blev henlagt, mens fiskere uden for Limfjorden blev sanktioneret for samme overtrædelsestype.

74. Vores undersøgelse viser, at Fiskeristyrelsen satte 2 ud af 5 overtrædelsessager fra Limfjorden i bero på et ukorrekt grundlag. Sagerne blev sat i bero på baggrund af styrelsens usikkerhed om, hvorvidt styrelsens egne målinger af motorkraft var sammenlignelige med Søfartsstyrelsens registrerede motorkraft. Den ene sag blev forældet og den anden sag blev henlagt. Boks 7 viser et eksempel på en af disse sager.

Boks 7

Sagsforløb for overtrædelsessag af et fartøj i Limfjorden

Et fartøj blev målt til at have en motorkraft på 159 kW i Limfjorden og overskred dermed begrænsningerne. Ejeren blev i september 2022 sigtet af politiet for overtrædelsen. Sagen blev sat i bero frem til april 2024, fordi der opstod usikkerhed om fastsættelsen af motorkraften i Søfartsstyrelsens Skibsregister og Fiskeristyrelsens Fartøjsregister.

Det fremgår af en intern korrespondance i Fiskeristyrelsen fra den 22. april 2024, at tvivlen omkring målingen af motorkraften ikke længere udgjorde et problem for de igangværende overtrædelsessager. Søfartsstyrelsen havde på det tidspunkt bekræftet, at fastsættelsen af motorkraften i Søfartsstyrelsens Skibsregister var direkte sammenlignelig med Fiskeristyrelsens kontrolmålinger.

Den 22. april 2024 sendte Fiskeristyrelsen en besked til politiet om, at sagen kunne afsluttes. Ejeren af fartøjet blev ikke straffet for overtrædelsen.

Boks 7 viser, at Fiskeristyrelsen meddelte politiet, at sagen skulle henlægges, selv om styrelsen vurderede, at der var grundlag for at gå videre med sagen.

75. Fiskeristyrelsen har oplyst, at håndteringen af overtrædelsessager ikke har været korrekt og tilfredsstillende.

Fiskeristyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen i forbindelse med en gennemgang af motorkraftområdet medio 2024 konstaterede, at der ikke var udarbejdet beskrivelser af kontrollen af motorkraft. Styrelsen kunne derfor ikke sikre, at kontrollen blev udført ensartet mellem de enkelte kontrolenheder. Der har tillige ikke været udarbejdet en instruks for håndtering af overtrædelsessager, hvilket har betydet, at det ikke har været muligt at sikre en ensartet sanktionering i sagerne i kontrolenhederne. Styrelsen har oplyst, at der nu er udarbejdet en beskrivelse af kontrollen af begrænsningen af motorkraft, der bruges af kontrolenhederne, ligesom ansvaret for at sikre en ensartet sanktionering nu er placeret entydigt hos kontorcheferne i de regionale kontroller.

2.4. Orientering af Fødevarerministeriet og Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg

76. Vi har undersøgt det faktuelle grundlag for Fiskeristyrelsens orientering af Fødevarerministeriets departement og det faktuelle grundlag for departementets orientering af Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg om muslingefiskeri i Limfjorden.

77. Vi har gennemgået alle Fiskeristyrelsens skriftlige orienteringer og besvarelser til departementet og departementets orienteringer og besvarelser til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg, som vi har identificeret på baggrund af oplysninger fra ministeriet og styrelsen. Vi har sammenholdt orienteringerne og besvarelserne med de oplysninger, som vi kan se, at Fiskeristyrelsen havde på daværende tidspunkt.

78. Undersøgelsen viser, at Fiskeristyrelsen i 3 sager om muslingefiskeri i Limfjorden har givet faktisk forkerte oplysninger til Fødevareministeriet. Undersøgelsen viser videre, at Fødevareministeriet i 2 ud af de 3 sager har videregivet disse oplysninger til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg. I ét ud af de 2 tilfælde har ministeriet efterfølgende berigtiget oplysningerne.

Kontrolplan 2020-2021

79. Fiskeristyrelsen har i marts 2020 givet oplysninger om kontrolplan 2020-2021 til Fødevareministeriet, der ikke var i overensstemmelse med det faktuelle grundlag. Ministeriet har videregivet disse oplysninger til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

80. Det fremgår af artikel 62 i Europa-Kommissionens forordning 404/2011, at alle områder med motorkraftbegrænsninger skal indgå i kontrolplanerne. Fiskeristyrelsen oplyste til Fødevareministeriet, at styrelsen havde fulgt forordningen. Rigsrevisionen kan konstatere, at styrelsen ikke har fulgt forordningen, fordi kontrolplanen ikke omfattede fartøjer i Limfjorden, selv om der også er motorkraftbegrænsninger i Limfjorden. Herudover oplyste styrelsen heller ikke, at kontrolplanen ikke omfattede 7 andre danske havområder med motorkraftbegrænsninger, som også er omfattet af reglerne i forordningen.

Andre områder med motorkraftbegrænsning

- Ud for Møns østkyst
- Tannis Bugt
- Ved Romsø
- Ud for Thy-kysten
- Ud for Hanstholm
- Ud for Jyllands østkyst
- Isefjord.

Fødevareministeriet videregav i april 2020 Fiskeristyrelsens oplysninger til fiskerierdførerne samt i december 2020 i et svar på spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget om udtagninger af fartøjer til kontrol på baggrund af styrelsens oplysninger.

Fastsættelse af motorkraft

81. Fiskeristyrelsen har givet faktisk forkerte oplysninger om, at producenter fremstiller motorer med en individuelt fastsat motorkraft på bestilling fra den enkelte fisker. Fødevareministeren har videregivet disse oplysninger til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg. Dette fremgår af boks 8.

Boks 8

Fødevareministerens besvarelse af spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget den 22. december 2020

Fødevareministeren henholdte sig til Fiskeristyrelsens oplysninger i forbindelse med svar på spørgsmål (nr. 392) fra Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg, at "en motor ofte indkøbes til at yde en bestemt motorkraft. Det vil sige, at producenten fastsætter den pågældende motor til at yde den ønskede motorkraft. Dermed kan motoren have en fastsat motorkraft, der er lavere end det, som fremgår af et givent katalog."

Kilde: Fiskeristyrelsen.

82. Fødevareministeren videregav oplysningerne til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg den 22. december 2020.

83. Fiskeristyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2020 ikke havde undersøgt, om producer fastsatte kraften af motorer på baggrund af specifikke kundeønsker. Dette gav anledning til, at Fiskeristyrelsens bidrag til besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg på tilsvarende vis ikke var korrekt. Fiskeristyrelsen har efterfølgende berigtiget oplysningerne fra boks 8 over for udvalget, idet styrelsen i sin gennemgang vedrørende forvaltning af motorkraft- og redskabsområdet fra juni 2024 har oplyst, at styrelsens oprindelige forståelse af, hvordan motorkraft fastsættes, ikke var korrekt og fyldestgørende.

Fiskeristyrelsens sanktioner ved overtrædelse af regler om motorkraft

84. Rigsrevisionen kan konstatere, at Fiskeristyrelsen i september 2023 gav faktisk forkerte oplysninger til Fødevareministeriet om, hvorfor der ikke var sanktioneret i overensstemmelse med de oplysninger, der er givet til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg i september 2020. Dette fremgår af boks 9.

Boks 9

Forløb om Fiskeristyrelsens sanktionspraksis

Fiskeristyrelsen redegjorde for sanktionspraksis til ministeriet i et notat af 1. september 2020. Det fremgik, "at overtrædelser konstateret ved fysisk kontrol i områder med kW-begrænsning (fx område 22) betragtes som grove uanset afvigelsens størrelse. Fiskeristyrelsen vil i sådanne tilfælde inddrage licens i 2 måneder med fradrag af årsmængder."

Fiskeristyrelsens notat indgik efterfølgende i fødevareministerens oplysninger til Folketingets fiskeriordførere den 3. september 2020.

Fødevareministeriet blev i 2023 af en interessent i fiskeriet gjort opmærksom på, at Fiskeristyrelsen ikke havde sanktioneret i overensstemmelse med den praksis, som fremgik af notatet af 1. september 2020. Fødevareministeriet efterspurgte derfor en forklaring på, hvorfor tilladelser til fiskeri ikke var blevet inddraget i 2 måneder som oplyst til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

Fiskeristyrelsen oplyste den 23. september 2023 departementet om, at kriterierne for at inddrage tilladelser til fiskeri i 2 måneder ikke var til stede i de konkrete overtrædelsessager. Det fremgår af notatet at Fiskeristyrelsen vurderer, "at ingen af fartøjerne har fisket i kW-begrænset område i forbindelse med den fysiske kontrol." Herudover vurderer Fiskeristyrelsen, "at der ikke har været juridisk grundlag for at træffe afgørelse om inddragelse af fiskerilicens, hverken på grundlag af fiskeri i kW-begrænsede områder eller ved gentagne overtrædelser. Det bemærkes videre, at de gennemførte kontroller ikke afslørede, at der var tale om evt. manipulation af motorkraft, hvilket ellers ville kunne begrunde en afgørelse om inddragelse af fiskerilicens."

Kilde: Fiskeristyrelsen.

85. Vi kan konstatere, at Fiskeristyrelsen gav Fødevareministeriet faktisk forkerte oplysninger. Vi kan således ud fra gennemgangen af sagerne konstatere, at der i de konkrete sanktionssager var tale om fiskeri i områder med motorkraftbegrænsninger. Det fremgår også af en af sagerne, at der var tale om manipulation af motorkraft, jf. boks 10.

Boks 10**Konstatering af manipulation af motorkraft uden for Limfjorden**

Ved en fysisk kontrol af et fartøj viste målingen klare tegn på, at der var manipuleret med motorkraften. Ved første måling blev motorens maksimale kraft målt til 96 kW. Kontrolløren kunne imidlertid konstatere, at motoren burde kunne yde en betydeligt større kraft. Kontrolløren efterlyste en kontakt, der kunne udløse en større motorkraft. Efter lidt betænkningstid låste ejeren af fartøjet et skab op og trykkede på en kontakt. Fartøjets motorkraft kunne herefter måles til 343 kW.

Kilde: Fiskeristyrelsen.

Det fremgår af Boks 10, at motoren på det pågældende fartøj var nedjusteret, og at der var installeret en anordning, der kunne give motoren over 3 gange så meget motorkraft, som den var registreret til at kunne yde.

Rigsrevisionen, den 9. januar 2025

Birgitte Hansen

/Claus Vejøl Thomsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Har Fiskeristyrelsens administrationsgrundlag været dækkende?	Afsnit 2.1.
Har Fiskeristyrelsens kontroller af ulovligt nedbremsede motorer og brud på motorbegrænsningerne været dækkende?	Afsnit 2.2.
Har Fiskeristyrelsen sanktioneret, når kontrollerne har vist overtrædelse af reglerne, og hvilke sanktioner har Fiskeristyrelsens anvendt?	Afsnit 2.3.
Har Fiskeristyrelsen suspenderet kontrol af motorkraft og sagsbehandlet sager om brug af ulovligt meget motorkraft på et sagligt korrekt grundlag?	Afsnit 2.3.
Har Fiskeristyrelsen reageret tilstrækkeligt på de advarsler om snyd med fysiske kontroller, som styrelsen modtog fra kontrolfirmaet RDA Shiptech?	Afsnit 2.2.
Er Fiskeristyrelsens fortolkningsændring af nedbremsningsforbuddet inden for lovens rammer, og har ændringen været kommunikeret til departementet, Folketinget og fiskeriets interessenter?	Afsnit 2.1 og 2.4.
Hvilket faktuelte grundlag lå til grund for styrelsens orienteringer om mulig ulovlig brug af motorkraft i Limfjorden til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri?	Afsnit 2.4.
Hvilket faktuelte grundlag lå til grund for Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri's oplysninger til Folketinget?	Afsnit 2.4.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- alle 46 sager om kontrol af motorkraft 2018, 2020-2023
- alle 26 sager om overtrædelse af regler om motorkraft 2015, 2018 2021-2023
- alle 745 tilladelser til muslingefiskeri i Limfjorden gennemgået ved brug af softwareprogrammet NVivo
- relevant lovgivning
- oplysninger til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg vedrørende regulering af og kontrol med muslingefiskeri i Limfjorden
- korrespondance mellem Fiskeristyrelsen og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
- korrespondance mellem Fiskeristyrelsen og kontrolfirmaet, der udførte de fysiske målinger af motorkraften
- Fiskeristyrelsens redegørelse af 24. juni 2024 om gennemgang vedrørende forvaltning af motorkraft- og redskabsområdet.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at undersøge, om Fiskeristyrelsen i perioden 2019-2024 har ført et tilfredsstillende tilsyn med muslingefiskeri i Limfjorden.

Væsentlige love, regler og politiske aftaler

- Lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven) (jf. LBK nr. 205 af 1. marts 2023).
- Forordning 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 mv. (herefter kontrolforordningen).
- Forordning nr. 404/2011 af 8. april 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009.
- Bekendtgørelse om fartøjer, der anvendes til erhvervsmæssigt fiskeri i saltvand, jf. seneste bekendtgørelse nr. 870 af 21/06/2023.
- Bekendtgørelse nr. 2298 af 3. december 2021 om regulering af fiskeri efter muslinger og østers.
- Bekendtgørelse nr. 2287 af 3. december 2021 om tilladelse til fiskeri efter muslinger, østers samt kombinationer heraf, herunder om overdragelige fartøjstilladelsesandele (FTA-bekendtgørelsen).
- Aftale mellem Regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Enhedslisten, Alternativet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri af 16. november 2017.
- Udmøntning af aftalen om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri 19. juni 2018. Alle Folketingets partier indgik aftaler som led i indsatsen mod kvotekonzentration i dansk fiskeri.
- Udmøntning af aftalen om indsats mod kvotekonzentration i dansk fiskeri.

Møder

Vi har holdt møde med Fødevareministeriet og Fiskeristyrelsen for at få indsigt i området.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).