

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om fiskerikontrollen og
miljøovervågningen i Østersøen

November
2010

revision

**Opfølgning i sagen om fiskerikontrollen og miljøovervågningen i Østersøen
(beretning nr. 5/2008)**

1. november 2010

RN C102/10

I. Indledning

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 12. maj 2009 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om fiskerikontrollen og miljøovervågningen i Østersøen, at jeg ville følge udviklingen på en række punkter:

Fiskerikontrollen i Østersøen

- Fiskeridirektoratets udvikling af data- og kontrolsystemer, der kan medvirke til at understøtte kontrolopgaven og den risikobaserede kontrolstrategi
- Fiskeridirektoratets anvendelse af fiskerikontrolskibene til henholdsvis fiskerikontrol og søredning
- udviklingen i omfanget af Fiskeridirektoratets kontrol i Østersøen.

Miljøovervågningen i Østersøen

- Miljøministeriets indfasning af en ny overfladevandsdatabase
- Miljøministeriets kontraktstyring i forhold til de opgaver, som Danmarks Miljøundersøgelser under Aarhus Universitet løser for Miljøministeriet.

Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2008, s. 59-61.

2. Notatet er baseret på møder og brevveksling med Fødevareministeriet og Miljøministeriet.

II. Fiskerikontrollen i Østersøen*Fiskeridirektoratets udvikling af data- og kontrolsystemer, der kan medvirke til at understøtte kontrolopgaven og den risikobaserede kontrolstrategi*

3. Det fremgik af beretningen, at Fiskeridirektoratets data- og kontrolsystemer endnu ikke var helt færdigudviklet og derfor ikke fuldt ud understøttede fiskerikontrollen og den risikobaserede kontrolstrategi.

Fødevareministeriet har, siden beretningen blev afgivet, arbejdet videre med at udvikle data- og kontrolsystemer, der kan understøtte kontrolopgaven og den risikobaserede kontrolstrategi.

I forhold til selve it-understøttelsen er der gennemført følgende initiativer, som bl.a. vil medvirke til at forbedre datakvaliteten og tilvejebringe mere tidstro data:

- it-værktøjer til brug for den enkelte kontrollør, som skal understøtte beslutningen om, hvilke fartøjer der skal udvælges til kontrol
- integration af fagsystemer, som skal gøre det muligt for alle led i kontrolkæden at sammenstille data fra direktoratets forskellige fagsystemer
- udarbejdelse af modeller (datamining), som med tiden vil kunne hjælpe kontrollen med at identificere uregelmæssige mønstre i et igangværende fiskeri, der kan have sammenhæng med ulovligt fiskeri.

Udvælgelse af fartøjer til kontrol

4. Til brug for understøttelsen af kontrollørernes beslutning om, hvilke fartøjer der skal udtages til kontrol, har Fiskeridirektoratet udviklet en fartøjsrapport. Fartøjsrapporten giver et overblik over det enkelte fartøjs fiskeriaktiviteter og kontrolhistorik. Ligeledes har direktoratet udviklet en døgnrapport, hvor fiskerikontrolløren selv uploader daglige kontrolinformationer i form af nyheder og efterretninger om igangværende kontroller.

5. Et væsentligt tiltag for tilvejebringelse af mere tidstro data i fiskerikontrollen er indførelsen af de elektroniske logbøger på fiskerifartøjerne. Fra 1. januar 2010 skal alle fartøjer over 24 meter have installeret elektronisk logbog. Fra 1. juli 2011 udvides EU-kravet til at gælde fartøjer på over 15 meter, og fra 1. januar 2012 skal alle fartøjer på 12 meter og derover føre elektronisk logbog. Elektronisk logbog medfører, at fiskerikontrollen allerede har adgang til oplysninger om et fartøjs fiskeriaktiviteter, når fartøjet opdaterer sine oplysninger under fiskeriet, hvilket skal ske mindst én gang i døgnnet på en uafsluttet fangstrejse. Kontrollen får herved et helt nyt redskab, som kan anvendes til planlægning af kontrolaktiviteter.

Fødevarerministeriet har oplyst, at der pr. 1. januar 2010 var 86 danske fiskefartøjer over 24 meter, der skulle opfylde kravet om at føre elektronisk logbog. 53 af disse fartøjer har pr. juli 2010 en velfungerende elektronisk logbog. Af de resterende 33 fartøjer har 17 ikke haft fiskeriaktiviteter i 2010, og de resterende 16 har større eller mindre tekniske problemer med den elektroniske logbog. Europa-Kommissionen har foretaget en sammenstilling af implementeringen af den elektroniske logbog, som viser, at Danmark er et af de medlemslande med den højeste gennemførelsesprocent.

Integration mellem fagsystemer

6. Der er iværksat en række initiativer for at forbedre integrationen mellem Fiskeridirektoratets fagsystemer. Et nyt overtrædelsesregister er sat i drift i begyndelsen af 2010. Registret er integreret i direktoratets primære fiskeriinformationssystem og medfører, at alle informationer om overtrædelser gøres tilgængelige for fiskerikontrollen. Herudover er et nyt system, L-last, taget i brug til forbedring af kvaliteten i registrering af logbogsdata, hvor fejldata systematisk bliver opsamlet på fejlister og efterfølgende gennemgået og rettet. Endelig er der påbegyndt et projekt med en elektronisk version af kontrolrapporter, som forventes taget i brug primo 2011.

Datamining

7. Fiskeridirektoratet erhvervede i sommeren 2008 et såkaldt datamining-produkt, der bl.a. skal foretage analyser af uregelmæssige mønstre i fiskeriet, som fx manglende melding om farvandsskift og manglende tilmelding til losning. Fiskeridirektoratet er i forbindelse med test af produktet løbet ind i en række udfordringer, som midlertidigt har sat arbejdet med datamining i bero. Det drejer sig bl.a. om ufuldstændige indberetninger, som medfører fejlforklaring af data, og at der skal anvendes uforholdsmæssigt mange resurser på opfølgning på ufuldstændige indberetninger. Herudover er forskelle i den nuværende datastruktur et problem, idet der ikke kan angives en entydig nøgle til samkøring af forskellige datakilder.

Ud over arbejdet med datamining har Fiskeridirektoratet i fiskerisystemet implementeret et scoresystem, som dagligt beregner profiler for aktive danske fiskefartøjer og rangerer fartøjerne på baggrund af historik omkring overholdelse af reglerne for farvandsskift, fejlskøn, og om der har været udfald på satellitovervågningen. Disse oplysninger giver en samlet score på en skala fra 1 til 10 for hvert fartøj, som er direkte tilgængelig for kontrollørerne i forbindelse med udførelsen af kontrollen.

Fiskeridirektoratet har oplyst, at direktoratet i 2010 vil foretage en modenhedsanalyse af datamining for at vurdere, hvilke datakvalitetskrav der er nødvendige for at kunne anvende systemet, og hvilke resurser og kompetencer det vil kræve af Fiskeridirektoratet.

8. Jeg finder det tilfredsstillende, at Fødevarerministeriet har udviklet en række data- og kontrolsystemer, der på det operationelle niveau kan understøtte kontrolopgaven og den risiko-baserede kontrolstrategi. Data- og kontrolsystemerne kan samtidig medvirke til at forbedre datakvaliteten og skabe mere tidstro data.

Krydskontroller

9. I beretningen anførte Rigsrevisionen, at Fiskeridirektoratet burde udføre kontrol, der i højere grad byggede på samkøring af data fra forudmeldelser, logbøger, salgsnotaer og satellitoplysninger.

10. Fødevarerministeriet har oplyst, at der siden beretningsudarbejdelsen er sket en opprioritering af krydskontrollerne, og at der nu foretages systematisk krydskontrol på en række områder. Fiskeridirektoratets risikoenhed har i 2010 fået tildelt 2 ekstra årsværk til krydskontrol, og den nedsatte kontrolplangruppe i Fiskeridirektoratet har i december 2009 gennemgået og prioriteret en bruttoliste over mulige krydskontrolområder samt godkendt fordelingen af krydskontrolopgaver mellem decentrale enheder og risikoenheden.

11. Siden medio 2008 er der endvidere gennemført administrativ krydskontrol af oplysninger om forudmeldelser, logbogsoplysninger og afregninger på alle torskelandinger, hvor der gennemføres fysisk kontrol. Krydskontrollen gennemføres af de decentrale kontrollører, dels som en del af den fysiske kontrol, dels som opfølgende kontrol. Siden primo 2008 er der ligeledes gennemført en 100 % administrativ krydskontrol af samtlige pelagiske landinger (sild, makrel, brisling, tobis mfl.) fra Nordsøen, Skagerrak og Kattegat. Hvis krydskontrollerne viser uoverensstemmelser og overtrædelser, forfølges disse.

12. Krydskontrollen i Østersøen er også blevet intensiveret. Risikoenheden har i maj-juni 2009 gennemført et pilotprojekt, hvor der er blevet udført krydskontrol af samtlige torskelandinger over 300 kg i Østersøen. I forbindelse med pilotprojektet blev der konstateret behov for at udvikle og kvalitetssikre de datasæt, der bruges i forbindelse med krydskontrollen.

13. Jeg finder det tilfredsstillende, at kontrollen nu i højere grad bygger på krydskontrol af oplysninger fra satellitovervågning, forudmeldelser, logbøger, afregninger mv.

Fiskeridirektoratets anvendelse af fiskerikontrolskibene til henholdsvis fiskerikontrol og søredning

14. Det fremgik af beretningen, at de danske fiskerikontrolskibe i Østersøen kun anvendte en mindre del af tiden på fiskerikontrol, på trods af at fiskerikontrol er fiskerikontrolskibenes 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.

15. Fødevarerministeriet har pr. 1. januar 2010 besluttet, at fiskerikontrolskibet Havørnen udgår af sørednings- og kontrolberedskabet. Fiskerikontrolskibet Vestkysten vil i 2010 operere i Østersøen i mindst 120 driftsdøgn. Den primære indsats vil ligge i 1. kvartal, hvor torskefiskeriet er mest intensivt.

16. I forbindelse med udfasningen af Havørnen er Fiskeridirektoratets bidrag til søredningsberedskabet justeret fra 950 driftsdøgn til 620 driftsdøgn, da søredningsberedskabet nu skal fordeles på 2 fiskerikontrolskibe (Nordsøen og Vestkysten). Udfasningen af Havørnen ændrer ikke ved udnyttelsesgraden for fiskerikontrolskibene til søkontrol, da de forholdsvis bindinger i form af bidrag til søredning og skibenes bemanning er de samme. Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet forventer at varetage forpligtelserne i henhold til EU's fælles fiskeripolitik med den nuværende kapacitet til søkontrol.

17. Jeg finder det tilfredsstillende, at Fødevareministeriet har justeret forpligtelsen i forhold til søredningsberedskabet efter udfasningen af Havørnen. Jeg må samtidig konstatere, at udfasningen betyder, at der vil blive færre resurser til fiskerikontrol til søs, og at de tilbageværende fiskerikontrolskibe fortsat vil anvende en mindre del af deres tid på egentlig fiskerikontrol.

Udviklingen i omfanget af Fiskeridirektoratets kontrol i Østersøen

18. I beretningen blev der foretaget en undersøgelse af kontrolomfanget i Østersøen. Rigsrevisionen konstaterede, at antallet af gennemførte danske kontroller i Østersøen var faldet i perioden 2005-2007, og at Fiskeridirektoratets planlagte torsk kontroller ikke blev nået i 2007. Nedgangen i antal landingskontroller var imidlertid modsvaret af en relativt større nedgang i antal landinger, hvorfor kontrolintensiteten steg i perioden 2005-2007.

19. Rigsrevisionen har anmodet Fødevareministeriet om en opgørelse over de gennemførte kontroller i Østersøen i 2008 og 2009. Af opgørelsen fremgår det, at der har været en stigning i antallet af gennemførte kontroller vedrørende landingskontrollerne og søkontrollerne i forhold til 2007. Antallet af landinger er fortsat faldet i 2008 og 2009, og dermed er kontrolintensiteten øget i perioden 2007-2009 fra 2,4 % til 3 %.

20. Ministeriet har endvidere udarbejdet en opgørelse over de planlagte og udførte torsk kontroller i Østersøen i 2008 og 2009. Af opgørelsen fremgår det, at de planlagte torsk kontroller blev nået i 2009.

21. Ministeriet har oplyst, at efter vedtagelsen af den flerårige plan for torskbestanden i Østersøen – Rådsforordning nr. 1098/2007 af 18. september 2007 – er en forholdsvis stor del af kontrollen i Østersøen foregået i samarbejde med de øvrige lande omkring Østersøen gennem fælles kontrolkampagner med deltagelse fra flere lande (Joint Deployment Plans). Danmark har i 2008 og 2009 deltaget i henholdsvis 10 og 13 fælles kontrolkampagner i Østersøen af ca. 12 dages varighed.

22. Jeg finder det tilfredsstillende, at landingskontrollen og søkontrollen i Østersøen både i absolutte tal og relativt i forhold til antal landinger er forøget i 2008 og 2009. Jeg finder det endvidere tilfredsstillende, at de planlagte torsk kontroller er blevet opfyldt i 2009.

III. Miljøovervågning i Østersøen

Miljøministeriets indfasning af en ny overfladevandsdatabase

23. Det fremgik af beretningen, at Danmarks Miljøundersøgelser ikke rapporterede rettidigt til Det Internationale Havforskningsråd (ICES) for størsteparten af dataene vedrørende COMBINE-programmet i perioden 2005-2007, og at det ikke havde været muligt at rapportere vedrørende biologiske data.

24. Miljøministeriet har oplyst, at implementeringen af den nye overfladevandsdatabase (ODA) har været i fuld gang i løbet af 2009, så der nu er etableret automatisk dataflow til ODA fra de fleste undersystemer. Ministeriet oplyser, at der har været nogle tekniske udfordringer omkring systemet, så de resterende undersystemer forventes at kunne levere data direkte til ODA i løbet af 2010, hvilket også bevirker, at den endelige idriftsættelse af ODA sker i løbet af 2010 og ikke som lovet i foråret 2010.

25. Rapporteringen til ICES har været rettidig for data vedrørende 2008, og det forventes også, at data for 2009 rapporteres rettidigt. Dialogen mellem Miljøministeriet og ICES om rapporteringen vedrørende biologiske data er genoptaget, og der arbejdes i øjeblikket på at oprette artskoder i ICES' databasestruktur til de biologiske arter, som lever i Østersøen.

26. Jeg finder det tilfredsstillende, at Miljøministeriet har implementeret ODA, og at rapportering af data vedrørende COMBINE-programmet nu sker rettidigt.

Miljøministeriets kontraktstyring i forhold til de opgaver, som Danmarks Miljøundersøgelser under Aarhus Universitet løser for Miljøministeriet

27. Det fremgik af beretningen, at opgaven omkring rapportering til ICES er lagt ud til Danmarks Miljøundersøgelser under Aarhus Universitet, og at størsteparten af rapporteringen i henhold til COMBINE-programmet ikke var sket rettidigt i perioden 2005-2007.

28. Danmarks Miljøundersøgelser har for rapporteringen af data for 2008 redegjort for, at denne er sket rettidigt. Redegørelsen indgår i den samlede rapportering til Miljøministeriet omkring Danmarks Miljøundersøgelses opgaver på vegne af Miljøministeriet. Ud over denne rapportering er der løbende statusmøder på kontorchef- og forskningschefniveau, hvor Danmarks Miljøundersøgelses myndighedsopgaver drøftes.

29. Jeg finder det tilfredsstillende, at der er en løbende drøftelse og opfølgning på de opgaver, som Danmarks Miljøundersøgelser udfører på vegne af Miljøministeriet.

IV. Afslutning

30. Jeg finder, at Fødevarerministeriet har iværksat en række tilfredsstillende initiativer med hensyn til data- og kontrolsystemer, der medvirker til, at fiskerikontrolopgaven nu sker ud fra en risikobaseret kontrolstrategi for fiskerikontrollen. Ligeledes finder jeg det tilfredsstillende, at kontrolomfanget i Østersøen samlet set er øget.

Jeg betragter hermed sagen om fiskerikontrollen i Østersøen som afsluttet.

31. Jeg finder, at Miljøministeriet på en tilfredsstillende måde har iværksat initiativer, så rapportering af data nu sker rettidigt, og at der er kommet større fokus på opgaverne, som Danmarks Miljøundersøgelser udfører på vegne af Miljøministeriet.

Jeg betragter hermed sagen om miljøovervågningen i Østersøen som afsluttet.

Henrik Otbo