Sustainable Fisheries Greenland

Fishery Improvement Project - FIP

- anbefalinger til vejen mod MSC på indenskærs hellefisk

Udarbejdet af:
Sustainable Fisheries Greenland

Baseret på arbejde i FIP-arbejdsgrupperne, med deltagelse af:

SFG	Sustainable Fisheries Greenland
KNAPK	Kalaallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiat, Sammenslutning af fiskere og fangere i Grønland
GN	Pinngortitaleriffik, Grønlands Naturinstitut
APNN	Aalisarnermut Piniarnermut Nunalerinermullu Naalakkersuisoqarfik, Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug
GFLK	Grønlands Fiskeri Licens Kontrol

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse 2

De vigtigste anbefalinger 3

Introduktion 4
Marine Stewardship Council 5
Pre-assessment rapporten 6
Projektstruktur 8
Arbejdsgrupper 8

Anbefalinger 9
Målsætning 10
Videnskabelig rådgivning 13
Styringsværktøjer 15
Redskaber 18
Bifangst 21
Forvaltningsplan 22
Dokumenteret viden om fiskeriet 23

Projektansøgninger 23

Afsluttende bemærkninger 24

De vigtigste anbefalinger

- Fastsæt en målsætning for fiskeriet, som danner grundlag for forvaltningen.
- Målsætningen skal baseres på mængde og økonomi, og opbygges omkring en årlig gennemsnitslængde på landede fisk.
- Gennemsnitslængden på de landede hellefisk bør ligge stabilt omkring 57 cm (ca. 1,7 kg).
- Fiskeriet skal reguleres i henhold til målsætningen, men reguleringen bør ske gradvist.
- Rådgivningen bør forbedres gennem en aldersbaseret tilgang, og der bør i høj grad inkluderes data, som indsamles hos opkøberne.
- Der bør fastsættes referencepunkter for fiskeriet, f.eks. at fiskeriet lukkes, hvis gennemsnitslængden på ét år falder til under 44 cm.
- Lav en forvaltningsplan med en klar "Harvest Control Rule", specifik for hvert forvaltningsområde.
- De kvotefrie områder skal fjernes.
- Fjern mindstemålet på indenskærs hellefisk.
- Ensret den mindste tilladte maskevidde i indenskærs garnfiskeri i Vestgrønland.
- Garn bør have en maskevidde på mindst 180 mm.
- Garnfiskeri tillades i henhold til national lovgivning maks. 6 måneder om året, men tidspunktet reguleres regionalt.
- Der skal laves en national strategi for oprensning af fiskepladser, hvor finansiering medtages.
- Bifangstrapportering kan og bør forenkles.
- Bifangstens reelle omfang skal undersøges nærmere.

Introduktion

Fiskeriet er Grønlands vigtigste erhverv. Det gælder eksporten, den nationale beskæftigelse, økonomien og manges karriere. Særligt rejer og hellefisk er afgørende for Grønland, og udgør alene ca. 70% af den grønlandske eksport. For at sikre, at fiskeriet fortsat bidrager mest muligt til landets velfærd, skal fiskeriet optimeres på flere parametre.

Klassisk optimering af et fiskeri fokuserer på mængden af fisk. Det er tilgangen for den biologiske rådgivning, som ofte er baggrunden for de fastsatte kvoter: Hvilken fiskeriintensitet giver flest kg fisk i land? Det er dog tilsvarende vigtigt at optimere på salget af den landede fisk: Hvordan øges indtjeningen fra den landede fisk? I den sammenhæng er certificering af de grønlandske fiskerier blevet et vigtigt værktøj. I stigende grad er der krav fra internationale markeder om en garanti for, at produktet de køber, kommer fra et bæredygtigt fiskeri. Den mest anerkendte certificering på verdensplan er Marine Stewardship Council - MSC. I 2013 blev rejefiskeriet certificeret som det første grønlandske fiskeri, og det er siden blevet suppleret af stenbiderfiskeriet og udenskærs fiskeriet i Vestgrønland efter hellefisk. For dem alle gælder det, at Grønland har haft stor økonomisk gavn af certificeringen. Af samme årsag er der også udtrykt ønske om, at MSC-certificere flere fiskerier både fra erhvervets og politisk side.

Det er med baggrund i det ønske, samt flere nationale tiltag for at sikre et bæredygtigt hellefisk-fiskeri, at Fisheries Improvement Project – FIP – om hellefisk indenskærs i Upernavik, Uummannaq og Diskobugt blev lanceret i 2018. Projektet har følgende overordnede mål:

- Redegør for om indenskærs fiskeriet efter hellefisk kan opnå MSC-certificering på nuværende tidspunkt.
- Redegør for de områder, som skal forbedres, og gennemfør konkrete projekter, som forbedrer grundlaget for en succesfuld MSC-certificering.
- Kom med konkrete anbefalinger, som vil resultere i en succesfuld MSC-certificering.
- Udarbejd forslag til indholdet i en forvaltningsplan

FIP-projektet kan ses som en konkretisering og realisering af de holdninger og intentioner, som blev nedfældet i hensigtserklæringen fra Ilulissat i 2017. Erklæringen var underskrevet af KNAPK, SQAPK, Royal Greenland, Halibut Greenland, APNN, Qaasuitsup Kommunia, GFLK og Grønlands Naturinstitut. Erklæringen havde en overordnet målsætning om, at fiskeriet i Diskobugt skal være ansvarligt og at dialogen skal inkludere alle parter. FIP-projektet gør netop det, og giver anbefalinger til helt konkrete tiltag, som sikrer ansvarligheden, bæredygtigheden og profitabiliteten.

Det har været projektets grundlæggende udgangspunkt, at arbejdet og alle anbefalinger rodfæstes solidt i data og en objektiv, analytisk, tilgang. Debatten omkring hellefisk og fiskeriet præges ofte i høj grad af formodninger, erindringer om tidligere tiders fiskeri og manglende viden om hellefiskens særlige rekrutterings- og vækstforhold. Man kan og bør diskutere anbefalingerne, men denne diskussion skal tages på et oplyst grundlag, hvor konsekvenserne synliggøres.

Foto: Royal Greenland

Marine Stewardship Council

For at opnå MSC certificering skal et fiskeri vurderes i forhold til tre principper. De handler overordnet set om 1) Målarten 2) Det øvrige økosystem (bifangst, bundhabitat etc.) og 3) Overordnet forvaltning, herunder fiskerilov. Under hvert princip er der en række underpunkter, og for hvert punkt vurderes fiskeriet fra 0-100. Fiskeriet certificeres, hvis alle tre principper i gennemsnit scorer minimum 80. Hvis fiskeriet scorer under 60 på én eneste parameter kan det ikke blive certificeret. Hvis fiskeriet i gennemsnit scorer under 80 på enten princip 1, 2 eller 3, kan det ikke blive certificeret, og hvis det på en enkelt parameter scorer 60-80 tildeles betingelser på certifikatet. Inden for 4 år skal fremvises så store fremskridt, at scoren ændres til mindst 80, ellers mistes MSC-certifikatet.

Der er således meget klare retningslinjer for, om, og hvor, der er mangler i fiskeriet i forhold til en eventuel certificering. For at klarlægge situationen for indenskærs fiskeriet efter hellefisk, blev der som det første i FIP-projektet lavet en såkaldt Pre-assessment rapport. Her vurderer en eller flere eksterne eksperter fiskeriet i forhold til MSC-standarden og scorer fiskeriet mod alle tre principper. Pre-assessment rapporten identificerede en række punkter, som både enkeltvis og overordnet, gjorde det klart, at fiskeriet på daværende tidspunkt ikke ville kunne opnå MSC-certificering.

Foto: Royal Greenland

Pre-assessment rapporten

Pre-assessment gennemgås ikke i detalje her, men begrænses til hovedpunkterne. Der er tre punkter, hvor fiskeriet sandsynligvis vil score under 60, og dermed hver i især forhindre en MSC- certificering. Derudover er er der otte punkter, hvor fiskeriet sandsynligvis vil score mellem 60 og 80, og derfor blive pålagt nogle betingelser, hvis det certificeres.

Score under 60
Punkterne, hvor der scores under 60, er alle relateret til Princip 1, altså målarten:

1. *Referencepunkter:* Der findes ikke nogen referencepunkter for bestanden. Dvs. at der ikke findes noget mål for om bestanden er sund eller ej. Tilsyneladende bliver bestanden dog mindre, og i mangel af referencepunkter tyder det på et for højt fiskeritryk.

2. *Strategi:* Bestandens størrelse betragtes som værende mindre end optimalt (over-udnyttet), primært begrundet med de faldende gennemsnitsstørrelser i alle tre områder. Desuden er der ingen plan for, hvordan bestanden skal genopbygges mod det optimale niveau.

3. *Strategi:* Der findes ikke en procedure for, hvordan fangstniveauet fastlægges i hverken Diskobugt, Uummannaq eller Upernavik. Dette bør være et centralt element i en forvaltningsplan.

Score mellem 60 og 80
Ved en score mellem 60 og 80 på enkelte punkter opstilles betingelser for at beholde et MSC-certifikat, som skal adresseres inden for en 4-årig periode, hvis fiskeriet skal forblive certificeret. Disse punkter angår Princip 1 (målarten), Princip 2 (økosystemet) og Princip 3 (forvaltningen).
Under Princip 1 drejer det sig om:

- *Forvaltningsplan:* Der findes ingen forvaltningsplan for fiskeriet i hverken Diskobugt, Uummannaq eller Upernavik. Dette gælder helt overordnet, og i det mindste skal der være en plan for, hvordan man vil udnytte bestandene.

- *Rådgivning:* Der er en rådgivning for hvert forvaltningsområde, men den er utilstrækkelig idet den ikke estimerer referencepunkter og ikke kommer med estimater af bestandens størrelse og fiskeridødelighed. Rådgivningen skal derfor revurderes, og således danne baggrund for en fiskeristrategi og vurdering af bestandens nuværende tilstand.

Under Princip 2 er der udpeget følgende punkter:

- *Bifangst:* Der er tvivl om bifangstens sammensætning og niveau.

    a. Dermed er det ikke muligt at vurdere om bifangstdata er valide, og det er ikke muligt at vurdere, om fiskeriet påvirker andre arter negativt, herunder særligt følsomme arter.

Foto: Royal Greenland

b. De få data der findes på bifangst ud over de officielle rapporteringer, stammer fra et stikprøve-studie i Ilulissat. Der findes ingen lignende studier fra Upernavik eller Uummannaq. Sådanne studier skal gennemføres for at kunne lave en vurdering af fiskeriets indflydelse på andre arter end hellefisk.

- *Økosystem:* Det skal dokumenteres, at fiskeriet ikke har nogen negativ påvirkning på koraller eller andre sårbare arter i økosystemet. Baggrunden er ikke den formodede effekt, men nærmere manglen på data.

Under Princip 3 er der kun udpeget et enkelt punkt, som dog muligvis ville score under 60, og derfor i sig selv være tilstrækkeligt til at fiskeriet ikke vil kunne opnå MSC certificering:

- *Målsætning:* Der er ikke formuleret nogen målsætning for fiskeriet i nogen af de tre forvaltningsområder. Derfor er det ikke muligt at forvalte i forhold til nogen målsætning, og da der ikke findes nogen forvaltningsplan, er der ikke gjort initiativ til at formulere en strategi, som sigter mod at opnå fiskeri i overensstemmelse med en målsætning.

Foto: Royal Greenland

Projektstruktur

Projektet er finansieret af SFG og støttet af Resources Legacy Fund gennem Sustainable Fisheries Fund (SFF) programmet og forløber over to år. Under projektet har der været nedsat en projektgruppe bestående af APNN, GFLK, KNAPK, GN og SFG samt en følgegruppe bestående af aktører fra fiskerierhvervet og SQAPK.

Arbejdsgrupper

Projektgruppen har nedsat arbejdsgrupper, som arbejder med specifikke problemstillinger og har deltagelse af de relevante institutioner.

Pre-assessment rapporten har fungeret som grundlag for FIP projektet, og de enkelte projekter og arbejdsgrupper har taget direkte udgangspunkt i listen over områder, som diskvalificerer fiskeriet fra en succesfuld MSC-certificering. Derudover har FIP projektgruppen besøgt Ilulissat og Upernavik, hvor lokale interessenter har givet input til emner om hellefisk-fiskeriet, hvor de ser udfordringer. Derfor er der ud over pre-assessment punkterne også blevet arbejdet med andre områder, såsom tabte redskaber, mindstemål, forenkling af procedurer, kontrol, styringsredskaber osv., som alle er områder med stor indvirkning på fiskeriet, fremtiden og bæredygtighed.

Resultaterne fra de enkelte arbejdsgrupper har dannet baggrund for anbefalingerne og der har været følgende arbejdsgrupper:

Målsætning og Rådgivning:
En målsætning for fiskeriet kræver:

- Viden om bestandens nuværende tilstand.
- Estimater af en optimal størrelse mht. til vækst og økonomi.
- En forbedret rådgivning.

Data: GN (vækstdata for hellefisk), erhverv (data fra opkøbernes sortering).

Kvotefrie områder:
Hvilken effekt har indførslen af kvotefrie områder haft på:

- Fiskeriet fordeling?
- Fiskeriets omfang i mængde?

Data: GFLK (mængde, position), APNN (åbning/lukning af fiskeri)

Fiskeredskaber:
Hvilke ulemper/fordele giver fiskeriet med langline og garn i forhold til:

- Effektivitet?
- Ressourceforbrug?
- Kvalitet?

Hvis der fiskes med garn, hvad skal der så overvejes mht.:

- Optimal maskevidde?
- Periode?

Er tabte redskaber et problem mht.:

- Særlige områder?
- Omfang?
- Spøgelsesfiskeri?

Data: GN (tidligere undersøgelser, garnselektion), erhverv (kvalitet af produkter), fiskere (tabte redskaber, områder, fiskeriet)

Bifangst:
For at forbedre viden om bifangstniveauet skal vi vide om:

- Er der tilstrækkelig viden?
- Hvilke tiltag kan sikre ny viden?

Data: Erhverv (Pilotstudier fra Diskobugt), GFLK (rapporteringer), GN (survey)

Forvaltningsplan:
Hvis fiskeriet skal MSC certificeres kræver det nogle konkrete ændringer, som skal implementeres i forvaltningen af fiskeriet og dokumenteres i forvaltningsplanen, der godkendes af Naalakkersuisut. Listen over anbefalinger i denne rapport er dette input.

Under hver arbejdsgruppe har der været afholdt møder, som efterfølgende er blevet konkretiseret i dokumenter, arbejdsplaner og projektansøgninger. Disse er efterfølgende blevet diskuteret med projektgruppen, og har udmøntet sig i konkrete anbefalinger for fiskeriet.

Anbefalinger

Alle anbefalinger har som målsætning at gøre indenskærs hellefisk-fiskeriet langsigtet bæredygtigt og stabilt, og derigennem muliggøre en MSC-certificering af fiskeriet efter hellefisk i Diskobugten, Uummannaq og Upernavik indenfor en overskuelig årrække. Anbefalingerne er baseret på arbejdet med alle interessenter og efterfølgende integreret og formuleret af SFG.

Generelt kan anbefalingerne for fiskeriet ikke vurderes enkeltvis. De enkelte tiltag vil påvirke hinanden og skal derfor ses i en helhed. F.eks. er den anbefalede maskevidde for garn direkte afhængig af målsætningen omkring den ønskede fiskestørrelse i fangsterne.

Generelt gælder det, at en succesfuld MSC-certificering kræver, at der er taget stilling til og findes:

a) Målsætning (fiskeriintensitet, biomasse, størrelse)
b) Videnskabelig rådgivning (kvoteforslag)
c) Styringsværktøj (kvote, licenser, fiskeperiode)
d) Fiskeredskaber (Garn, line, maskevidde, periode)
e) Forvaltningsplan (strategi for målart, bifangst og habitat, rådgivning, kontrol, høringsproces)
f) Dokumenteret viden om fiskeriet (mængde fanget af hellefisk og bifangst, geografisk fordeling, antal fiskere etc.)

Punkt a og b er ofte afgørende for anbefalingerne under punkt c, d og e, mens punkt f er grundlaget for en informeret diskussion af alle de øvrige punkter. Anbefalingerne er herunder kategoriseret efter disse punkter.

Foto: Royal Greenland

Målsætning

1) Fastlæg en målsætning for fiskeriet på hellefisk specifik for hvert underområde.
   Det er vigtigt at understrege, at målsætningen for fiskeriet ikke skal tage hensyn til lokal gydning, da hellefisken primært kommer til indenskærsområderne fra gydeområderne udenskærs. Derfor behøver målsætningen ikke tage hensyn til hvor stor bestanden skal være for at kunne reproducere i et tilstrækkeligt omfang, som ellers er den klassiske tankegang bag biologiske referencepunkter.

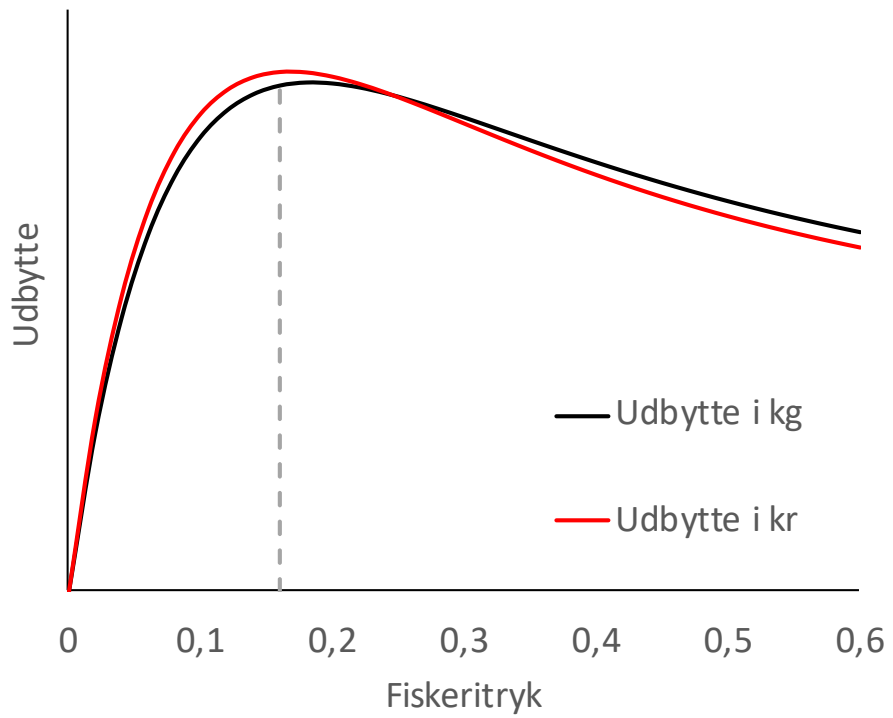
   En målsætning er afgørende. Uden den er der intet pejlemærke for forvaltningen og intet at holde styringsværktøjerne op i mod. Derfor er fastsættelse af en målsætning det vigtigste i forhold til fiskeriet.

   Når man har viden om hellefiskens vækst og alder og økonomiske forhold, kan man regne ud ved hvilket fiskeritryk man får det optimale ud af bestanden, både fra et biomasse (antal tons) og et økonomisk (antal kr.) perspektiv. Dette vil være en afvejning af væksten mod den dødelighed der i bestanden, og for hellefisk viser vores beregninger, at det optimale fiskeritryk er stort set det samme, hvad enten man fokuserer på at optimere mængden af indhandlet hellefisk (fiskerens indtjening) eller det økonomiske udbytte ved salg af forarbejdet hellefisk (opkøbers indtjening). Derfor kan der laves en fælles målsætning til gavn for det samlede grønlandske erhverv (Fig. 1).

   Når man bestemmer det optimale fiskeritryk, kan man beregne hvilken gennemsnitslængde det svarer til i fangsterne. Længde er et let forståeligt målepunkt, der er gode data til at vurdere den nuværende status i alle områder, og det er simpelt at forvalte i forhold til.

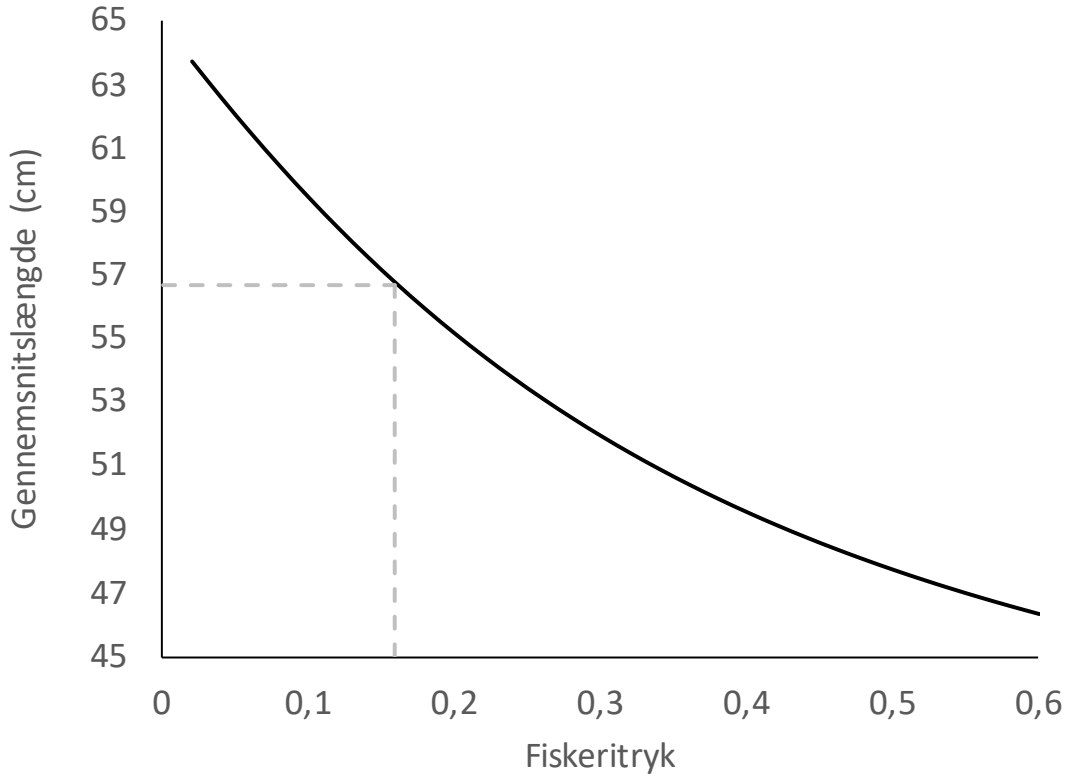
   Derfor anbefaler vi, at målsætningen for fiskeriet formuleres som en ønsket sammensætning af fiskelængder, og med en klar målsætning ift. den observerede gennemsnitslængde.

   Ved indsamlingen af data er det fra opkøbernes sortering, får man vægten af hellefiskene. Den kan dog konverteres til en længde for hver enkelt hellefisk ved brug af områdespecifikke omregningsfaktorer. Pga. de forskellige forhold i de tre forvaltningsområder bør strategien for at nå målsætningen være områdespecifik.



Figur 1: Teoretisk vurdering af hvilket fiskeritryk, som giver størst udbytte i biomasse (kg) og økonomi (kr). Den stiplede linje markerer det gennemsnitlige toppunkt ved et fiskeritryk (F) på 0,16.

2) Målsætningen for fiskeriet efter hellefisk bør være, at gennemsnitsstørrelsen på de landede hellefisk stabilt ligger omkring 57 cm i hvert forvaltningsområde. Herved optimeres den mængde fisk der kan fanges til fiskerens gavn, samtidig med, at opkøberne kan optimere deres indtjening på produktet med følgende krav om arbejdskraft og afkast til samfundet (Fig. 2). På nuværende tidspunkt er gennemsnitsstørrelserne i de tre forvaltningsområder meget forskellige: ca. 52 cm i Diskobugt, ca. 56 cm i Uummannaq og ca. 59 cm i Upernavik. Fælles for alle områder er det dog, at de landede hellefisk er blevet gradvist mindre over en længere årrække (Fig. 3). Derfor skal den nuværende situation ikke tages som et udtryk for, at fangsterne kan fastholdes på det nuværende niveau. Tværtimod skal fiskeriet reguleres, så gennemsnitsstørrelserne enten stiger (Diskobugt), stabiliseres (Uummannaq) eller optimeres (Upernavik). Derfor kræves der område-specifikke tiltag.



Figur 2: Teoretisk vurdering af fangstens gennemsnitslængde ved forskelligt fiskeritryk. Den stiplede linje markerer det fiskeritryk og gennemsnitslængde, som giver det største udbytte i fiskeriet.

3) For at optimere og balancere fiskeriet anbefaler vi en gradvis regulering af fiskeriet, og effekten dokumenteres efterfølgende ved brug af sorteringsdata fra opkøberne samt biologiske undersøgelser. Det har den store fordel, at det i høj grad bliver fiskernes egen viden og indrapporterede fangster, som danner baggrund for forvaltningen. I 2019 blev der vejet ca. 5 mio. hellefisk på opkøbernes sorteringsudstyr, og det er et fremragende udgangspunkt for en detaljeret viden om fiskeriet og dets udvikling.

   Der er usikkerhed forbundet med hellefiskebestandens respons på forvaltningstiltag. Derfor anbefaler vi en gradvis ændring af fangstmængden, hvor gennemsnitsstørrelsen løbende holdes op mod målsætningen. Gennemsnitsstørrelsen er på nuværende tidspunkt faldende i alle 3 forvaltningsområder, men udgangspunktet i gennemsnitsstørrelserne er forskelligt (Fig. 3).

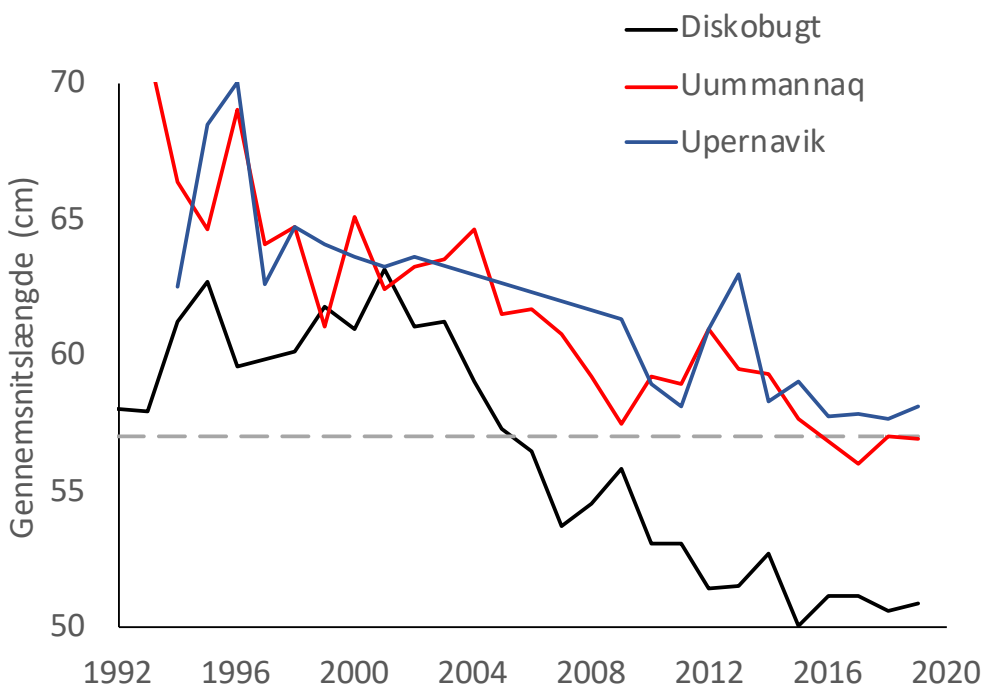
   Vi anbefaler derfor at:

   Fangsten i Diskobugt sænkes 15%, og fastholdes på det niveau i to år. Herefter vurderes det ud fra størrelsessammensætningen i fangsterne, om fiskeriet nærmer sig målsætningen på 57 cm. Fiskeriet reguleres herefter ud fra den betragtning.

   Fangsten i Uummannaq sænkes med 5% og fastholdes på det niveau i to år. Herefter vurderes det, om størrelsessammensætningen i fangsterne har stabiliseret sig omkring målsætningen på 57 cm. Fiskeriet reguleres herefter ud fra den betragtning.

   Fangsten i Upernavik fastholdes på det nuværende niveau. Hvis gennemsnitsstørrelsen i fangsterne fortsat falder og nærmer sig 57 cm, reduceres fiskeriet med 5% i to år. Herefter vurderes det ud fra størrelsessammensætningen i fangsterne, om fiskeriet skal reduceres yderligere, fastholdes eller stige.

Denne proces gentages indtil størrelserne har den ønskede sammensætning. Efterfølgende reguleres kvoterne ift. gennemsnitsstørrelsen. Hvis f.eks. der bliver flere store fisk i fangsterne og gennemsnitsstørrelsen stiger, reguleres kvoten op, og vice versa. Omfanget af reguleringen skal fremgå tydeligt i en forvaltningsplan.



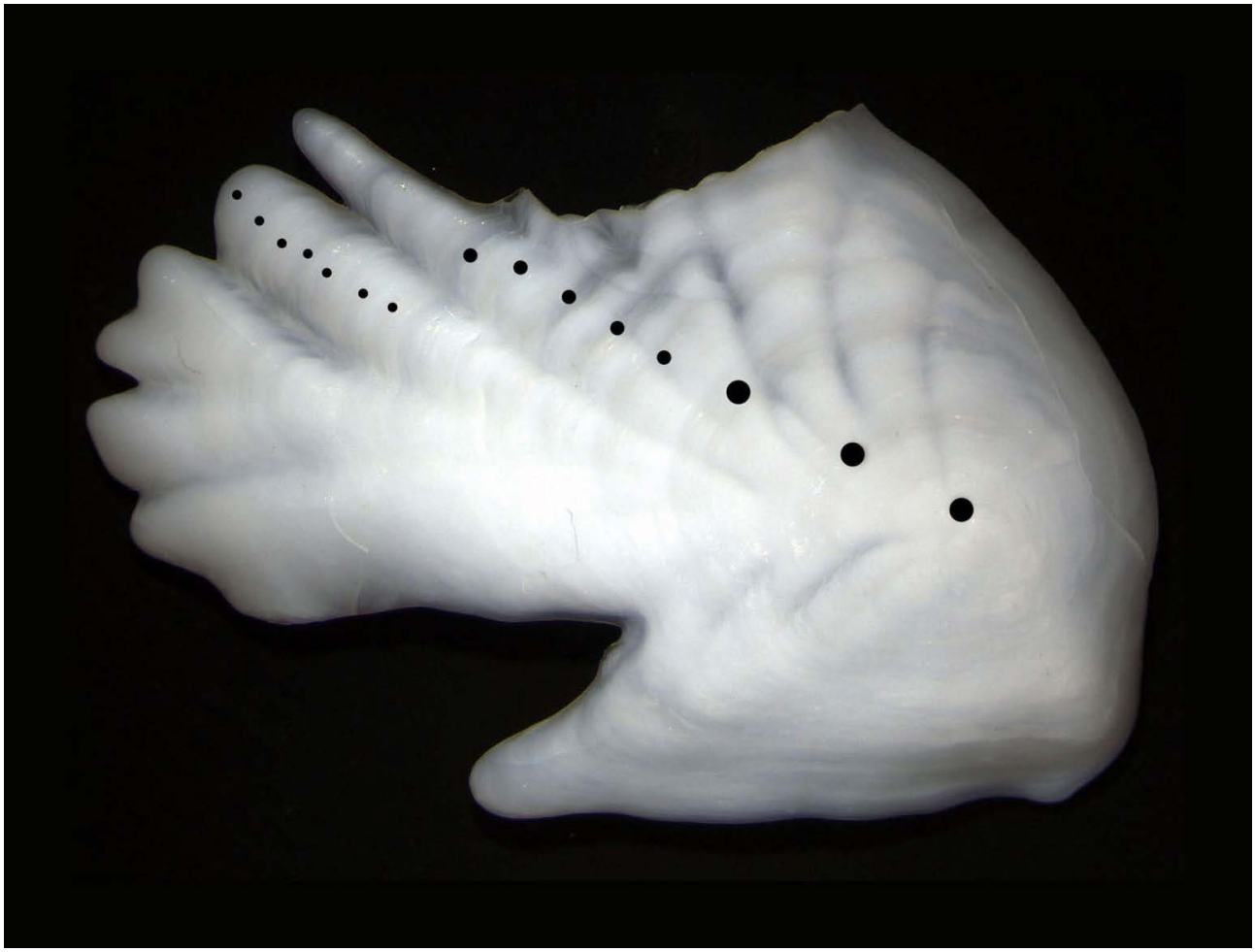
Figur 3: Udvikling i gennemsnitsstørrelsen af landede hellefisk i Diskobugt, Uummannaq og Upernavik indtil 2019. Den stiplede linje markerer den anbefalede stabile gennemsnitsstørrelse på 57 cm.
Data fra NAFO SCR Doc. 20/044.

Videnskabelig rådgivning

4) **Vi anbefaler at inkludere flere data i rådgivningen og at rådgivningen forbedres.** Den biologiske rådgivning er en vigtig uafhængig kilde til information om hellefisk-bestandens tilstand. Biologiske undersøgelser har været gennemført over en længere årrække, og giver et vigtigt historisk perspektiv på udviklingen af bestandes størrelse og gennemsnitsstørrelsen i fangsterne. Rådgivningen har stor vægt ved kvotefastsættelsen, og MSC vurderer fiskeriet i forhold til rådgivningen. Derfor bør rådgivningen baseres på så mange og så nøjagtige data som muligt. Der er i de senere år sket en udvikling i tilgængeligheden af data og det bør afspejles i rådgivningen.

   Ofte er viden om alderssammensætningen i fangsten afgørende for at vurdere hvor stor en andel af fiskene, som fanges. På hellefisk har der i en årrække været uenighed om den korrekte metode til at aldersbestemme, men der er nu konsensus om den mest korrekte metode. Det betyder, at man ud fra øresten kan bestemme alder (Fig. 4), og den viden kan efterfølgende bruges til at vurdere alderen på alle hellefisk, når bare man har information om længde eller vægt.

   Ved opkøbernes sortering af indhandlede hellefisk vejes alle hellefisk. Ud over at give viden om fangstens sammensætning, kan den information kobles til aldersbestemmelserne, og der kan laves mere præcise og bedre vurderinger af bestandens størrelse end det er tilfældet i dag. Det er således muligt at lave en aldersbaseret vurdering af bestanden med tilhørende referencepunkter. **Derfor anbefaler vi, at rådgivningen bruger alle tilgængelige data, og præsenterer dem i internationale fora, hvor en bestandsvurdering kan undergå et uafhængigt review**. Det vil være et stort skridt mod opfyldelse af de kriterier, MSC opstiller for succesfuld certificering.



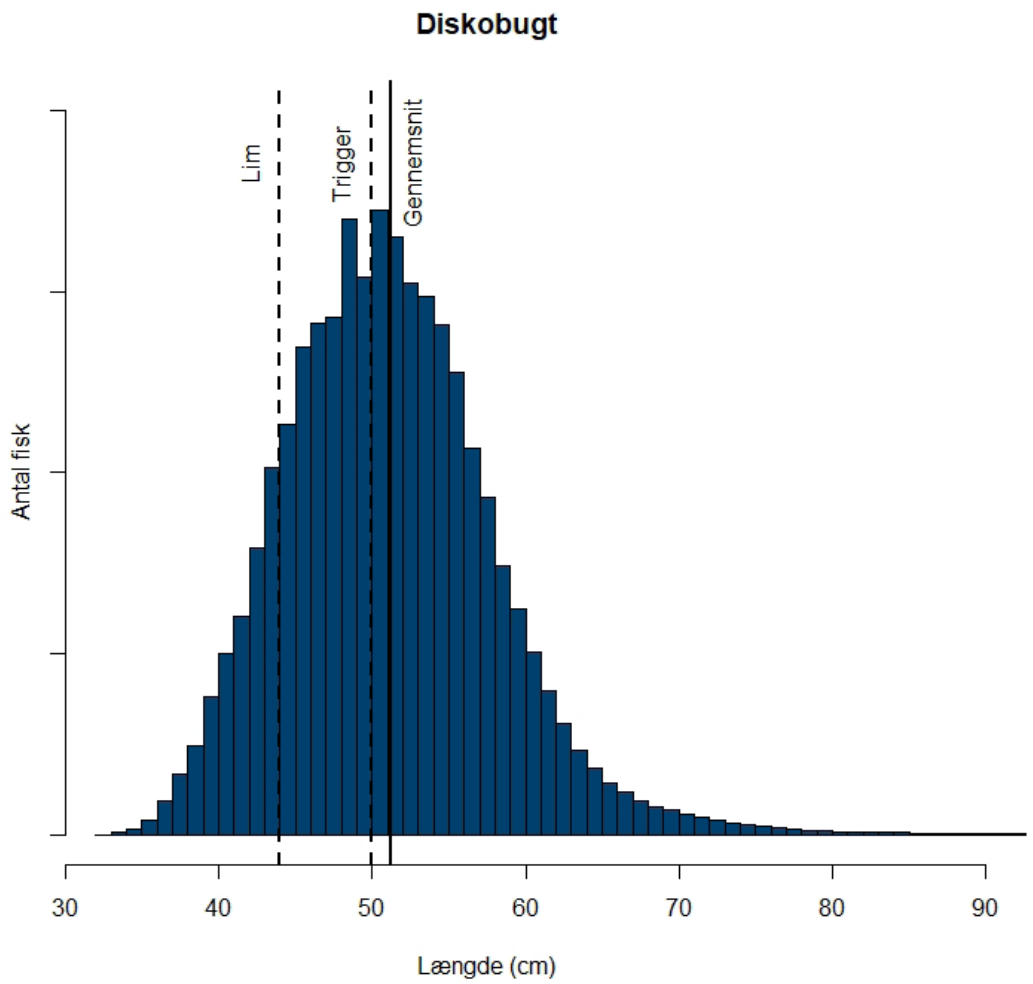
Figur 4: En øresten fra hellefisk med angivelse af årlige vækstlag. Fra Dwyer et al. 2016.

5) **Estimer referencepunkter.** Når man skal vurdere om en fiskebestand er sund, er det nødvendigt med referencepunkter. I normal fiskerirådgivning er disse referencepunkter relateret til bestandes evne til at reproducere sig. Dette hensyn behøver man ikke tage i dette tilfælde, da årgangstyrken bestemmes af tilførslen af æg og larver fra udenskærs området. Derimod kan der laves referencepunkter ud fra sammensætningen af fangsterne:

   Vi anbefaler, at man som nedre referencepunkt fastsætter, at hvis gennemsnitsstørrelsen i fangsterne er under 44 cm, lukkes fiskeriet indtil der er indikationer på, at bestanden er vokset. Det kan betragtes som en grænseværdi (Lim).

   Vi anbefaler også, at **hvis gennemsnitsstørrelsen i fangsterne falder til under 50 cm (ca. 1100g), reduceres fiskeriet med samme ratio, som man er under dette referencepunkt**, dog regnes i vægt. F.eks. hvis gennemsnitslængden er 48 cm (ca. 1000g) reduceres fangsten med 1000 g/1100 g = 0,91, altså en reduktion på 9% af den ellers fastsatte kvote. Det kan betragtes som en "Trigger" værdi.

Hvis ikke der laves disse referencepunkter, og hvis ikke de implementeres i forvaltningen og synliggøres i forvaltningsplanen, kan fiskeriet ikke MSC-certificeres. Et eksempel på længdefordelingen i dag i fangsterne med referencepunkter kan ses for Diskobugt på figur 5.



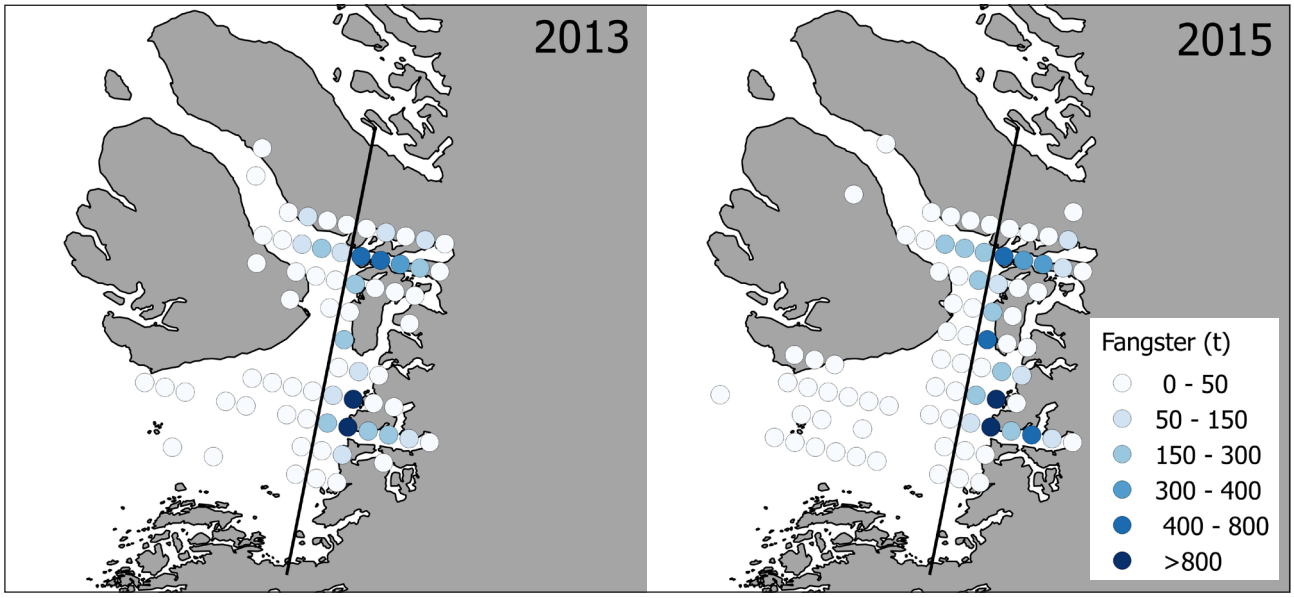
Figur 5: Længdefordelingen i Diskobugt i 2019 med angivelse af gennemsnitslængden og de anbefalede referencepunkter ("Lim" og "Trigger").

Styringsværktøjer

6) **Styringsværktøjerne bør forenkles.** Der er i dag regler for hellefisk-fiskeriet, hvor efterlevelse i ringe grad er muligt at kontrollere. I en MSC-certificeringsproces vil det indvirke negativt, at der findes et regelsæt, som det ikke er muligt at kontrollere og håndhæve, og der skal derfor simplificeres. Det ville gøre det mere overskueligt for aktørerne at efterleve reglerne, og GFLK vil få forbedrede arbejdsbetingelser, hvor et simplere regelsæt skal, og kan, kontrolleres. De konkrete initiativer er uddybet under de enkelte anbefalinger, inkluderer blandt andet mindstemål, maskevidder, kvoteområder, regulering, TAC-fastsættelse, bifangst, oprensning osv.

7) **De kvotefrie områder skal fjernes.** Helt overordnet er det uhensigtsmæssigt at forvaltningsenhederne ikke modsvarer rådgivningsenhederne. Der rådgives eksempelvis for hele Diskobugt, men der forvaltes, som om den rådgivning kun er gældende for det kvoterede område (Fig. 6). Det forhold alene gør, at fiskeriet ikke kan MSC-certificeres.

   Hvis man analyserer fiskeriets udbredelse og fangstmængderne siden indførslen af de kvotefrie områder i september 2014, fremgår det, at det ikke har haft nogen nævneværdig effekt. Der er efter indførslen fisket nogenlunde samme mængde hellefisk, og fiskerne bruger stort set de samme fiskepladser, hvor ændringerne i højere grad er styret af indhandlingsmuligheder, end forvaltning (Fig. 6).



Figur 6: Eksempel på fiskeriets udbredelse og intensitet i Diskobugt i 2013 (før kvotefrie områder blev indført) og i 2015 (efter indførelse af kvotefrie områder). Den sorte streg markerer skillelinjen mellem kvotefrie (vest for stregen) og kvoterede områder (øst for stregen).

Kun i Upernavik er der fisket en øget andel af de totale fangster i kvotefrie områder siden 2014, men det skyldes forbedrede indhandlingsmuligheder i den nordlige og sydlige del af forvaltningsområdet og den meget lange kyststrækning (Tabel 1).

Tabel 1: Oversigt over kvote og fordeling af fiskeriet før og efter indførslen af de kvotefrie områder i 2014.

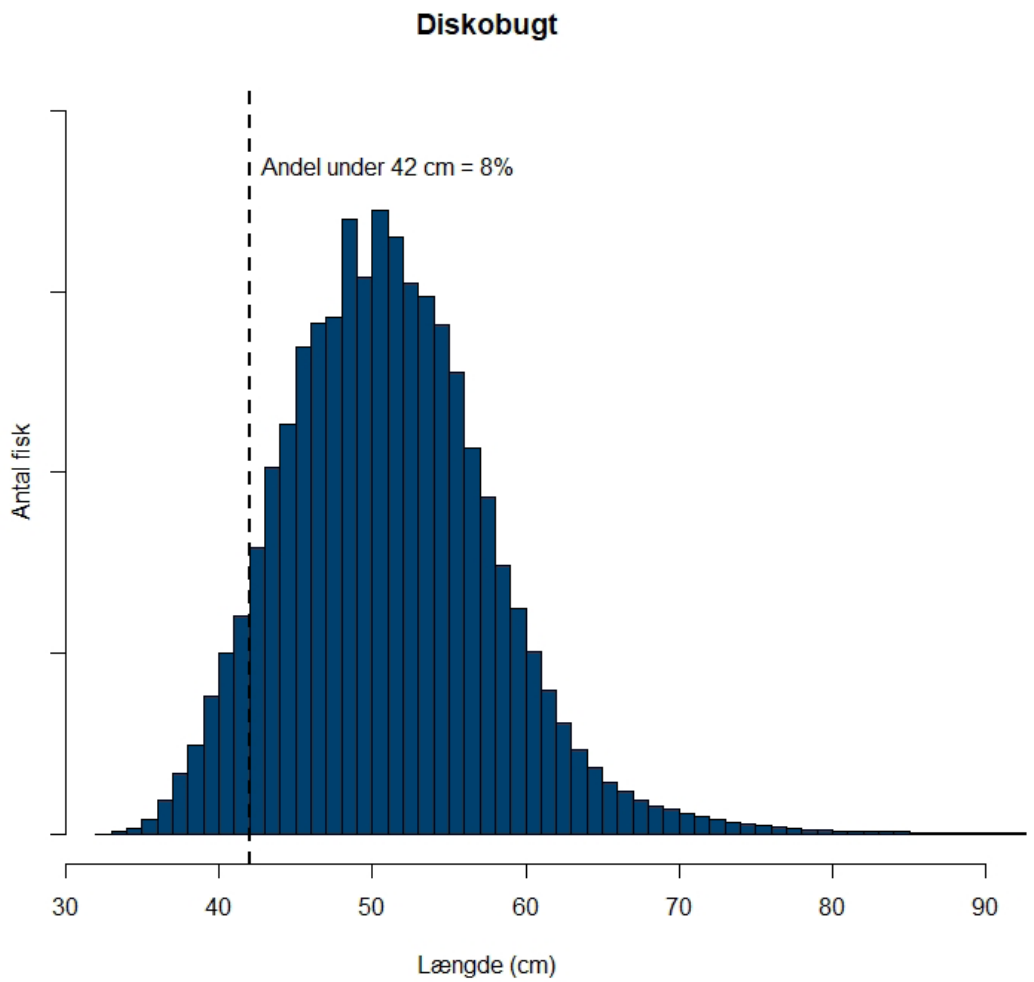
	Diskobugt			Uummannaq			Upernavik		
År	**Kvote**	**Fangst i hele området (t)**	**% i kvotefrie områder**	**Kvote**	**Fangst i hele området (t)**	**% i kvotefrie områder**	**Kvote**	**Fangst i hele området (t)**	**% i kvotefrie områder**
2012	8500	7081	11%	6300	6199	13%	6800	6886	13%
2013	9200	9073	9%	7000	7007	12%	6300	6039	18%
2014	9000	9177	13%	8379	8199	11%	9015	7381	17%
2015	9200	8674	15%	9500	8244	13%	9500	6274	18%
2016	9600	10760	18%	9850	10304	13%	9550	7362	20%
2017	9200	6409	11%	9500	9049	10%	9500	6783	23%
2018	9200	8399	9%	9500	8839	9%	9500	7549	37%

Jollerne er kun i fire måneder blevet begrænset i deres fiskeri i kvoterede områder pga. opfiskede månedskvoter (ud af 156 måneder), og heraf kun to måneder ud over den måned, hvor de kvotefrie områder blev indført. Der har således været tilstrækkeligt kvote til at tilfredsstille fiskeriet uden at foranledige et ændret fiskerimønster.

Derudover har de kvotefrie områder ingen biologisk begrundelse. I hvert forvaltningsområde fiskes der på den samme afgrænsede pulje af fisk i kvoterede og kvotefrie områder og derfor er den klare anbefaling både fra et forvaltningsmæssigt og biologisk synspunkt, at de kvotefrie områder fjernes.

Foto: Royal Greenland

8) **Fjern mindstemålet i indenskærsfiskeriet.** Når man skal vurdere en bestands tilstand og fiskeriet indflydelse er det vigtigt at have gode data på alle de fisk, som tages i fiskeriet. Det gælder også for fisk under mindstemålet, og det er helt klart at foretrække at disse fisk landes fremfor at blive smidt døde tilbage i havet, for dermed at gå til spilde eller på anden vis gå uden om officielle registreringer. I dag landes fisk under mindstemålet på 42 cm., som fangst, selvom det i princippet er bifangst (Fig. 7). Da mindstemål ofte fastsættes for at sikre, at fiskene når at reproducere sig mindst én gang inden de fanges, er det i dette fiskeri ikke nødvendigt ud fra det perspektiv. Derfor er det, med en generel målsætning om at forenkle procedurerne, vores anbefaling, at mindstemålet fjernes i indenskærsfiskeriet. Det er dog vigtigt at understrege, at det kun kan gøres samtidig med, at der indføres målsætninger for fiskeriet og en strategi for at opnå den målsætning.



Figur 7: Længdefordeling fra Diskobugt i 2019 med angivelse af andelen af landede hellefisk under mindstemålet på 42 cm.

Redskaber

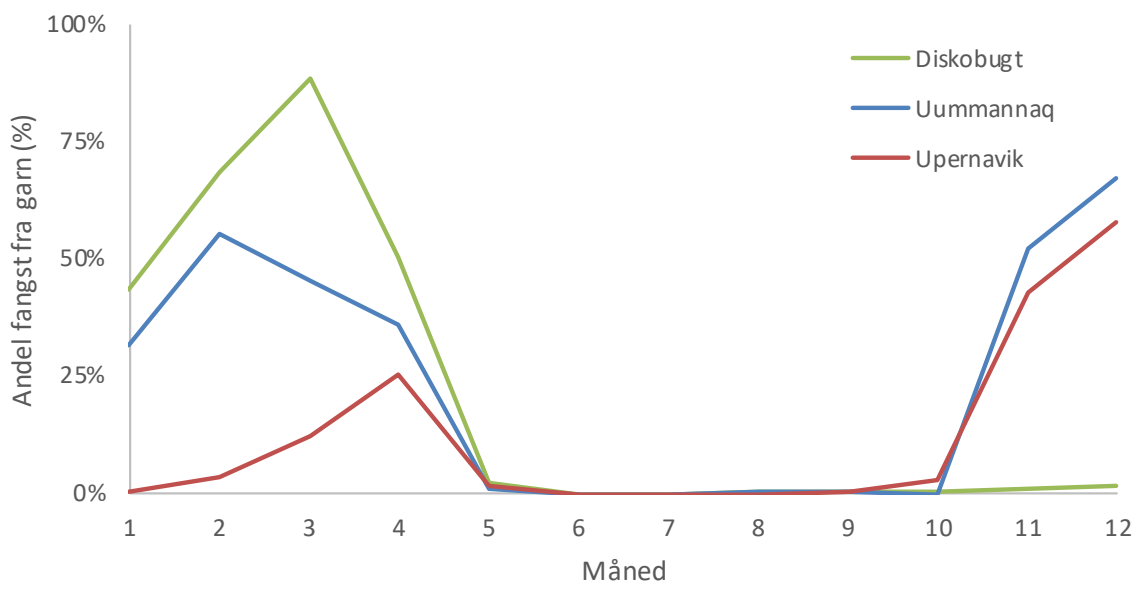
9) **Lav nationale, ensrettede regler for garnfiskeri.** Princip 3 i MSC-standarden omhandler de rammer, der er omkring et fiskeri, herunder love, bekendtgørelser, kontrol, TAC-fastsættelse, høringsproces etc. Disse regler skal være så klare som muligt, og det skal være transparent, hvordan de enkelte processer fungerer. Derfor er det problematisk i forhold til MSC, at der findes en national lovgivning, som forbyder garnfiskeri, mens der samtidig er givet lov til, at regler for garnfiskeri kan reguleres lokalt. Det er forståeligt, at processen omkring fiskeriet reguleres regionalt, men selvstyrets bekendtgørelse bør formuleres så der er klare retningslinjer

Vi anbefaler derfor, at der er en national lovgivning, som dikterer:

a. **At garn er tilladt i det kystnære fiskeri.**
b. **Hvor lang perioden med garnfiskeri maksimalt må være.**
c. **At periodens præcise placering i kalenderåret, er et regionalt anliggende.**
d. **Hvilke maskevidder der må anvendes i garnfiskeriet.**

Der er konkrete forslag til hvert af disse punkter i andre anbefalinger. Hvis der laves disse retningslinjer i national lov, giver det mulighed for at styre fiskeriet, og sikrer, at man bevæger sig i den rigtige retning ift. målsætningerne. Det vil desuden være en mere retvisende forvaltningsprocedure. Endeligt kan den regionale styring af hvornår garnfiskeri tillades tage højde for lokale is-forhold, som kan variere mellem områder og år.

10) **Garnfiskeri efter hellefisk bør finde sted i 6 måneder om året.** Hvis der fiskes med garn hele året, vil det ikke være optimalt ud fra et salgsmæssigt perspektiv. Hvis garn anvendes hensigtsmæssigt, bør det ikke gå ud over kvaliteten, men fra indhandlingsstederne er budskabet, at hvis de modtager fisk af dårlig kvalitet er det som regel fra garn. Derudover er "linefangede hellefisk" en positiv salgsparameter samt har en kulturel betydning, og vi anbefaler derfor, at linefiskeriet fortsat tillades hele året og således ikke erstattes fuldt ud af garnfiskeri (Fig. 8). Garn er desuden et effektivt redskab, da det giver fiskeren mulighed for et mere effektivt fiskeri (ingen agning) og det giver samtidig mulighed for at målrette fiskeriet mod bestemte fiskestørrelser, i højere grad end langline.

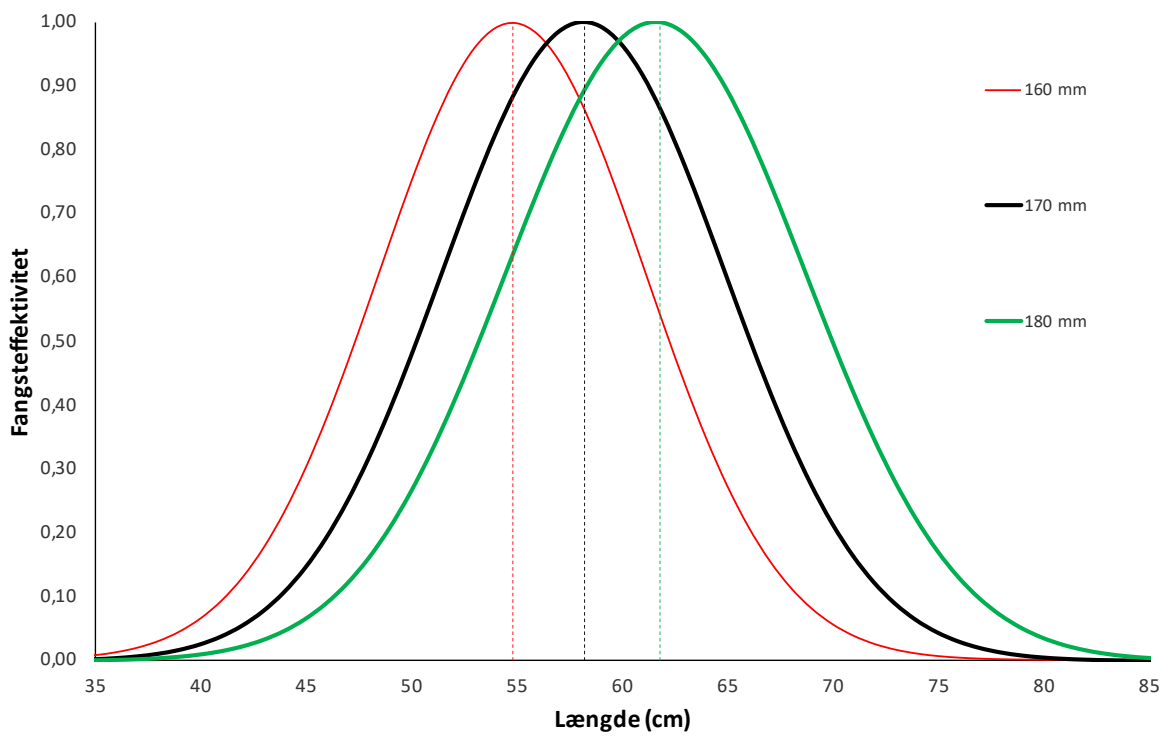


Figur 8: Andelen af landede hellefisk, som er fanget i garn i 2019.

11) **Forbyd gællegarn med mindre masker end 180 mm i alt garnfiskeri indenskærs efter hellefisk og torsk.** Maskevidden i gællegarn er helt afgørende for den størrelse hellefisk man kan fange (Fig. 9). Garn er derfor et fremragende værktøj til at regulere fangsten mht. størrelsessammensætning af fangsten. Da vi anbefaler en længdebaseret målsætning for fiskeriet, er det oplagt at bruge garn med en specifik maskevidde, som et værktøj til at opnå denne målsætning. Hvis man ser på data fra sorteringsmaskinerne, er det meget tydeligt, at der er forskel i størrelsen af de landede fisk gennem et år. Skiftet mellem større og mindre fisk er meget tydeligt ved start- og sluttidspunktet for garnfiskeriet (november og april, henholdsvis).

I teorien fanger garn med en maskevidde på 180mm (helmaske), hellefisk, som i gennemsnit er ca. 62 cm. Da der er færre store fisk, vil den reelle gennemsnitslængde dog blive lidt lavere, og da langlinerne også fanger mindre fisk vil de to redskaber kombineret give muligheden for at opnå målsætningen, om en gennemsnitsstørrelse på 57 cm. Samtidig beholdes de store hellefisk, som er særligt værdifulde for erhvervet, i fangsterne.

I dag er der en stigende tendens til, at der fanges hellefisk i torskegarn, som har en maskevidde på 160mm. Garnene må jf. lovgivningen ikke bruges til at fiske hellefisk, men i takt med, at fiskene særligt i Diskobugt er blevet mindre, er det nødvendigt at bruge disse garn for at opretholde fangstraterne på hellefisk. Ved at forbyde 160 mm garn forenkler man fiskeriet yderligere, i det der er behov mindre kontrol, og man optimerer på samme tid sit fiskeri på lang sigt. I 2019 var fangsten af torsk i gællegarn ca. 4% (<900 t) af de totale torskefangster indenskærs i Vestgrønland. I Uummannaq og Upernavik blev der ikke fanget torsk i gællegarn, mens der i Diskobugt blev fanget ca. 200 t. i gællegarn ud af en total torskefangst på 1316 t. Den resterende del blev fanget primært på langliner og i bundgarn. Et forbud mod 160mm garn vil derfor have en meget lille konsekvens for torskefiskeriet.



Figur 9: Teoretiske kurver for fangstsammensætning med garn med forskellige maskevidder (helmaske).

12) **Der bør laves en strategi for oprensning af tabte redskaber.** Samstemmende på tværs af forvaltningsområder nævnes tabte redskaber som en udfordring. Det besværliggør fiskeri i visse områder, forurener havmiljøet med plastik og bly samt fisker videre i lange perioder efter redskabet er mistet (spøgelsesfiskeri, Fig. 10). Særligt spøgelsesfiskeri har fået øget opmærksomhed fra MSC og NGO'er. Hvis der tabes redskaber, påvirker de ikke kun mål-arten gennem fortsat "fiskeri" men også andre arter. Derfor skal der være en strategi og konkrete tiltag, som har til hensigt at minimere problemet. Strategien om tabte redskaber bør indeholde:

    a. En klar procedure for registrering af tabte redskaber i nationalt regi.
    b. Oprettelse af en fond med midler specifikt til oprensning af tabte redskaber.
    c. En model for en systematisk årlig vurdering af omfanget af tabte redskaber og behovet for oprensning.

Fonden bør lave en forhåndsgodkendelse af potentielle ansøgere og en klar procedure for afrapportering af oprensningen. Derved sikres kvalitet i indsatsen, en vidensopbygning omkring den bedste procedure samt en dokumenteret forekomst af tabte redskaber og effekt af oprensningen. Tildelingen af midler kan med fordel gøres af en arbejdsgruppe, som har deltagelse af lokale foreninger, men hvor APNN har det administrative ansvar. Endelig bør den relevante lovgivning tilpasses, så den i højere grad afspejler de faktiske forhold og fartøjernes reelle mulighed for oprensning af egne tabte redskaber [1].

Figur 10: Billede fra oprensning i Diskobugt 2020. Foto: R. Nygaard

[1] Specifikt bør der i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 4 af 30. marts 2017 om tekniske bevaringsforanstaltninger i fiskeriet ændres i §19, stk. 1 og §20, stk. 4.

Bifangst

13) **Forenkling af bifangstrapporteringen.** I forhold til en eventuel MSC-certificering er det ikke altid mængden af bifangst, der er problemet, men selve rapporteringen. I Grønland er udfordringen den, at relativt få personer skal kontrollere meget store områder. Derfor er der ingen/lille uafhængig kontrol af, at de officielle tal rent faktisk afspejler de faktiske bifangster. Derfor bliver valideringen af de officielle rapporteringer ofte gjort via enkeltstående projekter og biologiske undersøgelser. Ud fra disse projekter er det overvejende sandsynligt, at der finder en underrapportering sted. Det er i dag fiskerens ansvar at rapportere sin fangst korrekt. For at øge sandsynligheden for, at der sker en korrekt rapportering, skal processen være så smidig og simpel som muligt. Der er derfor en række områder, hvor der bør ske forbedring. Konkret anbefaler vi, at:

    a. **For al bifangst af fugle, hajer og pattedyr skal vægten ikke rapporteres, kun antal.**
    b. **Det skal ikke rapporteres hvad den ikke-indhandlede bifangst anvendes til.**
    c. **Der skal udvikles en brugervenlig rapporteringsform for bifangst.**

14) **Igangsæt undersøgelser på bifangst.** En god forvaltning af et fiskeri skal forholde sig til fiskeriets samlede aftryk på økosystemet, og lave en strategi for, hvordan man vil håndtere dette aftryk. For at kunne lave en målsætning og efterfølgende forvalte i forhold til den, er det nødvendigt med data. På nuværende tidspunkt er data på bifangst i hellefisk-fiskeriet - herunder grønlandshajer, tærper etc. – utilstrækkelige. Der er gennemført enkelte studier i Diskobugt af bifangst, og resultaterne herfra tyder på, at der en stor underrapportering af bifangsten (Fig. 11). I en MSC-evalueringsproces bliver den konklusion overført til andre områder, hvor resultaterne ikke nødvendigvis er repræsentative. Der er derfor et behov for at dokumentere al tilgængelig viden, samt fremskaffe ny viden. Derfor anbefaler vi, at den viden som i dag findes ved GFLK og GN struktureres og udgives, samt at der laves konkrete undersøgelser af bifangsten i hvert af de tre forvaltningsområder. Undersøgelserne behøver ikke have et omfang af årlig monitering, men kan begrænses til grundige, enkeltstående studier på tværs af områder, sæson og grej.

Figur 11: Billede fra undersøgelser af bifangst i Diskobugt 2016. Foto: Nikoline Ziemer

Forvaltningsplan

15) **Lav én forvaltningsplan med underafsnit for hvert forvaltningsområde.** Forvaltningsplanen er det helt centrale dokument. Det sikrer en transparent og dokumenteret strategi for forvaltningen, og den gode forvaltningsplan inddrager alle de elementer, som en succesfuld MSC-certificering hviler på. Derudover er tilblivelsen af forvaltningsplanen en proces, hvor alle interessenter bør inkluderes. På den vis øges sandsynligheden for en bred opbakning, og den er særlig central i et fiskeri med så mange aktører. I den pågældende situation, hvor det er nødvendigt med en tilpasning af fiskeriet på flere punkter, er inklusion afgørende for forvaltningsplanens efterfølgende implementering.

    Forvaltningsplanen bygger på de samme love og bekendtgørelser for hvert enkelt område. Derudover er det samme overordnede målsætning og referencepunkter. Der er dog så store regionale forskelle i bestandenes tilstand og fiskerimønster i de tre områder, at forvaltningsplanen bør være områdespecifik på f.eks. TAC-regulering.

16) **Beskriv en udnyttelsesstrategi - Harvest Control Rule, HCR.** Når kvoten fastsættes, skal der, for at leve op til MSC standarden, være en helt klar procedure for fastsættelsen af kvoten i hvert forvaltningsområde. Dvs. at der ikke skal være kvoteforhøjelser, kvoteflytninger etc. i løbet af sæsonen, som ikke er forlods beskrevet i forvaltningsplanens HCR. Det er desuden i tråd med den generelle anbefaling om en forenkling af reglerne i fiskeriet.

    Typisk er HCR bygget op omkring den videnskabelige rådgivning, og tilstræber en kvote, som i høj grad er lig den videnskabelige rådgivning, dog ofte med en år-til-år buffer, som sikrer moderate udsving. I dette specielle fiskeri behøver rådgivningen ikke være den eneste rettesnor, da bestanden ikke kan kollapse i klassisk biologisk forstand (ingen rekruttering), men blot udnyttes sub-optimalt i forhold til hellefiskens vækst. De konkrete anbefalinger til HCR er specificeret i de øvrige anbefalinger.

17) **Forvaltningsplanen skal inkludere økosystembetragtninger.** I grønlandsk kontekst er forvaltningen meget ofte fokuseret på mål-arten. I MSC-regi er der de senere år kommet øget fokus på, at fiskerier også kan have en stor påvirkning på andre arter enten direkte (fangst) eller indirekte (fødegrundlag) og på havbunden. Derfor kræver en MSC-certificering under Princip 2 en forvaltning, som aktivt forholder sig til fiskeriets indflydelse på hele økosystemet. For at understrege vigtigheden af denne anbefaling, så er det ofte i forbindelse med princip 2, at fiskerier har udfordringer med at beholde MSC-certificeringen.

    Indenskærsfiskeriet efter hellefisk har formodentlig ikke nogen bifangst, som kan blive et problem ift. MSC-certificering hvad angår de fangede mængder. Derfor er udfordringen at få skrevet ind i forvaltningsplanen hvordan man forholder sig til den bifangst der uundgåeligt er (en strategi). Hvis f.eks. der er bifangst af grønlandshajer eller skolæst, bør forvaltningsplanen indeholde en strategi for implementeringen af særlige tiltag hvis bifangsten stiger over et bestemt niveau. Det bør være særlig udtrykt for arter, som kan klassificeres som særligt sårbare, f.eks. Grønlandshajen.

    Der gælder samme rationale for havbunden. Fiskeriet udgør ikke noget problem ift. forstyrrelser af havbunden, især fordi der er fisket så mange år på de samme fiskepladser med relativt skånsomt fiskegrej, men det er et problem hvis ikke det specifikt adresseres i forvaltningsplanen. Det kan f.eks. være ved at lave kort over havbundstyperne og den fauna der findes de forskellige steder og sammenholde disse med fiskeriets udbredelse. Den type information skal frembringes af Grønlands Naturinstitut og Grønlands fiskerilicenskontrol og understreger behovet for at involvere alle parter i processen omkring en forvaltningsplan.

Dokumenteret viden om fiskeriet

18) **Al viden om fangst, bifangst, tabte redskaber og habitatet skal gøres tilgængeligt, anvendes og forbedres.** MSC-certificering stiller høje krav til en vurdering af fiskeriets indflydelse på bifangst og fiskeriets indflydelse på habitatet. I dag er den viden enten ikke tilgængelig (tabte redskaber), mangelfuld (bifangst) eller formidles utilstrækkeligt (bifangst, habitat). Der skal i højere grad sættes fokus på, at al information er tilgængelig og anvendes, og strategien skal konkretiseres i forvaltningsplanen. Der bør derfor som et indledende arbejde nedsættes en arbejdsgruppe, som kompilerer den tilgængelig viden og kommer med konkrete bud på hvordan forvaltningsplanen forholder sig til de pågældende emner. Arbejdsgruppen kan endvidere fremlægge en plan for, hvordan den viden der måtte mangle på et område kan frembringes.

Projektansøgninger

På nogle områder har der ikke været tilstrækkelig viden til at komme med konkrete anbefalinger. I disse tilfælde har arbejdsgruppen formuleret projektansøgninger med henblik på at skaffe ressourcer til studier med de specifikke formål. Der er således søgt, og skaffet, midler til følgende studier:

- *Omfang og effekt af tabte redskaber i Diskobugt*
  GN og SFG har sammen søgt og fået bevilliget midler fra Miljøfonden, som er en fond etableret af Inatsisartut og administreret af Departementet for Natur og Miljø. Formålet med studiet er at undersøge omfanget af spøgelsesfiskeri i Diskobugt, oprense specifikke områder og dokumentere omfanget af problemet. Viden om de områder med størst udfordringer skaffes gennem samtale med lokale fiskere. Selve oprensningen foretages fra RV Sanna, som er monteret med videoudstyr, som bruges til at dokumentere om grejet fanges ved oprensningen, og hvordan de tabte redskaber generelt interagerer med havbunden. Når redskaberne er bjærget, dokumenteres omfanget af spøgelsesfiskeri.
  Studiet gennemføres i sommeren 2020, og afrapporteres i første halvdel af 2021.
- *Bifangst i hellefisk-fiskeriet*
  SFG og GN har fået bevilliget midler til at undersøge bifangst i fiskeriet efter hellefisk. Projektet gennemføres ikke pga. af problematiske mængder af bifangst, men fordi der mangler en objektiv undersøgelse, som skal støtte op om de officielle rapporteringer. Projektet tager udgangspunkt i Upernavik distriktet. Dels findes der i forvejen noget viden fra Diskobugt, og dels er Upernavik det område, som umiddelbart er tættest på at kunne MSC-certificeres. I projektet følges man ud med fiskerne, og når deres redskaber røgtes, registreres al bifangst sammen med oplysninger om fisketid, redskab, fiskedybde, position osv. Projektet opstartes i 2020, og færdiggøres i 2021.

Afsluttende bemærkninger

For at anbefalingerne får den opbakning der er behov fra erhverv, forvaltning, forskere og befolkning er det afgørende, at anbefalingerne ses som fornuftige, gennemtænkte og realistiske fra alle perspektiver. Ved at inddrage mange synsvinkler i arbejdsgrupperne og basere vores anbefalinger på en databaseret tilgang, håber vi, det er lykkedes, og SFG vil gerne takke deltagerne i arbejdsgrupperne for deres tid, diskussioner og villighed til at stille data til rådighed.

SFG vil i løbet af efteråret 2020 og fremadrettet præsentere anbefalingerne, og argumentere for deres inklusion i tilgangen til fiskeret efter hellefisk indenskærs i Diskobugt, Uummannaq og Upernavik. Så kan fiskerierne forblive profitable både på kort og lang sigt, og forhåbentlig MSC-certificeres indenfor relativt kort tid.

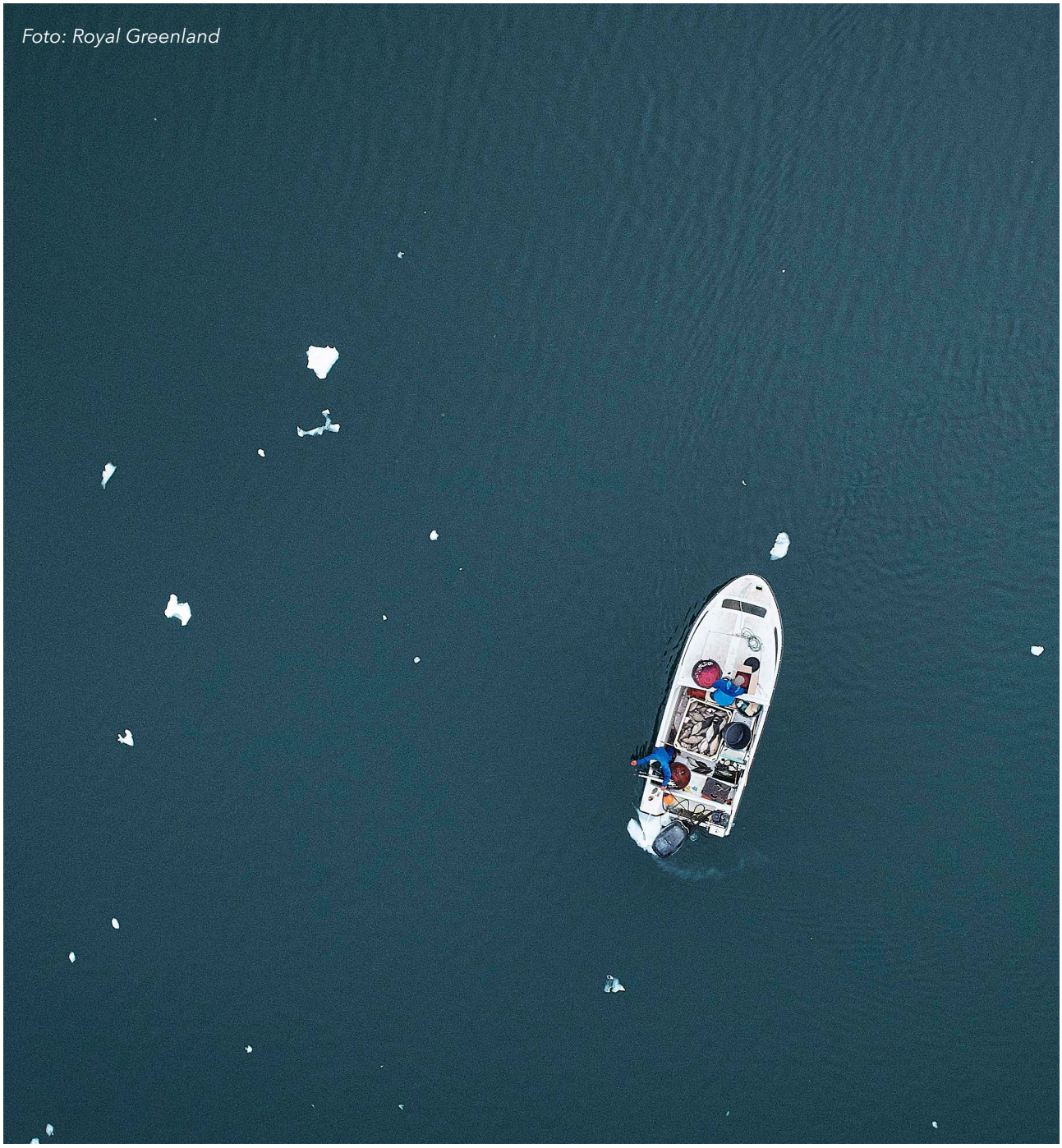


Foto: Royal Greenland