

# Kapittel 5

Aktuelle tema





## Beskatningsstrategier

Trenger man spesielle strategier for å beskatte en fiskebestand? Er det ikke god nok strategi å si at fiskebestandene skal beskattes i henhold til hva de tåler, verken mer eller mindre? Men dersom vi tenker oss litt om, vil vi kanskje komme fram til at en mer presis strategi er at fiskebestandene bør beskattes slik at de gir et størst mulig utbytte, altså fangstmengde.

Ingolf Røttingen  
ingolf@imr.no

Hvor stort utbytte kan en forvente seg av en bestand? Dette hører til de eldste problemstillinger innen fiskeribiologien, og det ble etter hvert utarbeidet et teoretisk grunnlag for “vedvarende maksimalt utbytte” (MSY=maximum sustainable yield) og andre lignende mål for størst utnyttelse av de kommersielle fiskebestandene. Dette at en skulle søke å forvalte bestanden med den hensikt å få et størst mulig vedvarende utbytte (i tonn) til “menneskeheten” var, i og for seg, en logisk og moralsk riktig målsetting. Gjennom teorien kunne en estimere den fiskedødelighet som ga et vedvarende høyeste utbytte, og kombinert med kunnskaper om bestandens størrelse og dynamikk kunne en beregne en kvote eventuelt fangsttinnings (antall fiskefartøyer) som tilsvarte denne fiskedødelighet.

Fram til 1970-tallet var det tenkemåten om maksimal utnyttelse som dannet grunnlaget for havforskere og forvaltere når fisket eventuelt skulle reguleres. Da en begynte å evaluere den praktiske forvaltningen av fiskebestandene, viste det seg imidlertid at resultatene på verdensbasis var svært dårlige. I løpet av 1960- og 1970-årene fikk en mange eksempler på nedfisking av fiskebestander. En av årsakene til at MSY og lignende konsepter ikke så ut til å svare til forventningene i praktisk forvaltning, kunne være en manglende biologisk kjennskap til bestandene og dermed upresis estimering av hva de tålte av uttak. Teorien bak MSY forutsatte ofte bedre og flere data enn hva en egentlig hadde for den aktuelle bestanden. En vel så viktig faktor var at det politisk har vært vanskelig, eller lite ønskelig, å begrense fangsttinnings. MSY ble ikke på noen måte oppfattet som en grenseverdi som ikke burde overstiges. Dessuten var nok manglende lovgivning og lovhjemler til å regulere fisket på nasjonalt og internasjonalt nivå en medvirkende faktor til det dårlige resultatet.

På grunn av slette resultater innen forvaltning av fiskebestander, kom det i gang internasjonale prosesser under ledelse av FN-systemet. De hadde som hovedformål å få på plass et rammeverk som kunne sikre fiskebestanden på en bedre måte enn tidligere. Et av grepene var at kyststatene skulle få utvidet ansvar gjennom økt jurisdiksjon eller eierskap. Et annet, og i denne

sammenheng, meget viktig element, var å gi retningslinjer for å unngå nedfisking av bestander. Det første ble gjort gjennom havretten (UNCLOS), som konkret ga seg utslag i 200 miles økonomiske soner, og regelverket kom gjennom FAOs Code of Conduct og FN-avtalen om fisket på det åpne hav. Den sistnevnte avtalen er nå ratifisert av et tilstrekkelig antall nasjoner, slik at det er et gyldig folkerettslig dokument. Tankegangen eller strategien for beskatning i FN-avtalen om fisket på det åpne hav er at nasjonene som fisker har et klart internasjonalt ansvar for at beskatningen ikke fører til utarming eller nedfisking av bestandene. En kan si at oppmerksomheten mot de kommersielle fiskebestander måtte rettes mot tiltak for å hindre nedfisking i like stor grad som mot å få et maksimalt utbytte. Et viktig punkt er at en skal ta hensyn til usikkerheten som finnes i datagrunnlag, bestandsestimering og fangststatistikk. Det skal gjøres ved en føre-var-tilnærming, dvs. at det er definerte beskatningsgrader som ikke skal overstiges, og det skal etableres klare grenser for minimumsnivå av gytebestanden for å tillate fiske.

Når en skal tenke på strategier for å beskatte fiskebestander bør en altså ta hensyn til to hovedlinjer: Det ene er å nyttiggjøre seg bestanden slik at den gir et best mulig utbytte på lang sikt, og den andre er å være helt sikker på at en ikke fisker ned bestanden til slike nivåer at det er økt sannsynlighet for lavere rekruttering. I tillegg kan andre elementer være inne. I de pelagiske fiskerier er det slik at store (eldre) individer av makrell og sild blir bedre betalt enn yngre individer. Da kan det være lurt å innrette beskatningen slik at en større andel av bestanden består av eldre individer, i stedet for å tenke på at en årlig skal ta mest mulig tonn ut av disse bestandene. Kanskje kan det være mer fordelaktig for flåten og industrien å ha relativt konstante fangster fra år til år. Grunnlaget for verdiskaping blir kanskje større ved å beskatte på en slik måte sammenlignet ved større fangster, men at disse varierer mye fra år til år. Da må en ofte investere for å ta unna fangststoppene, noe som på sikt kan være ulønnsomt.

Det er flere måter å tolke begrepet beskatningsstrategi på. En angrepsmåte kan være at en ser på beskatningsstrategi som ønsket måte å beskatte bestanden på.

Dette kan oppnås gjennom følgende trinn:

1. En må definere hva en ønsker, altså definere en eller flere forvaltningsmålsettinger (for eksempel størst mulig antall tonn, stabilitet i fangstene fra år til år, størst verdiskaping for fiskerinæringen, etc.). Dette ansvaret tilligger forvaltningsmyndighetene i samarbeid med næringen.
2. Deretter må det utarbeides en høstingsregel (HCR=Harvest Control Rule). Denne skal angi en praktisk beskatningsmåte som gjør at en på en best mulig måte får oppfylt målsettingene som forvaltningsmyndighetene har utformet. Dette er havforskernes ansvar.

I praksis skiller det ikke så skarpt: Havforskere utarbeider ofte konsekvensanalyser som forvalterne støtter seg til i forbindelse med valg av forvaltningsmål, og forvalterne kan også ha innspill i forbindelse med pkt. 2).

For å vise hvordan beskatningsstrategier bestemmes i praksis kan vi se på tilfellet med nordøstarktisk torsk. I 2001 bestemte forvaltningsmyndighetene (Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon) at det skulle utarbeides et grunnlagsdokument for å oppnå en langsiktig bærekraftig forvaltning av levende marine ressurser i Barentshavet. Det ble oppnevnt en gruppe bestående av norske og russiske havforskere og økonomer til å lage rapporten. Denne gruppen pekte på mulige forvaltningsmål for nordøstarktisk torsk som høyest mulig fangst i tonn, stabilitet i fangstene og ønske om en bærekraftig industri. Gruppen laget konsekvensanalyser som viste en mulig utvikling av torskebestanden over tid med bakgrunn i enkelte forvaltningsmål og kombinasjoner av disse.

Dette ble diskutert på kommisjonens møte i 2002, og det ble oppnådd norsk-russisk enighet om at følgende mål skulle legges til grunn for beskatningen av norsk arktisk torsk:

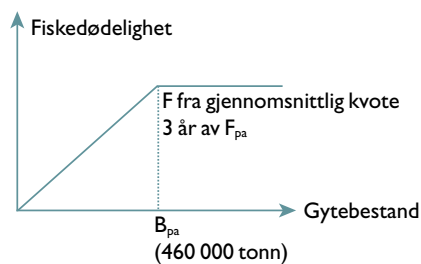
- ▶ Å tilrettelegge for en langsiktig høy avkastning av bestandene.
- ▶ Ønsket om å oppnå en stor grad av stabilitet i TAC (totalfangsten) fra år til år.
- ▶ Full utnyttelse av all informasjon om bestandsutviklingen som til enhver tid måtte være tilgjengelig.

For å få disse målsettingene implementert i praktisk fiske ble det laget følgende beslutningsregel som var på plass høsten 2004:



1. Beregn gjennomsnittlig TAC-nivå for de tre kommende år basert på  $F_{pa}$ . TAC for neste år fastsettes til utgangsverdi- en av TAC for disse årene.
2. Påfølgende år gjentas beregningen om TAC for de neste tre år basert på oppdatert informasjon om bestandsutviklingen, dog slik at TAC ikke skal endres med mer enn  $\pm 10\%$  av TAC det følgende år.
3. Dersom gytebestanden faller under  $B_{pa}$  skal fiskedødeligheten reduseres lineært mot 0 ved 0 gytebestand. Bestemmelsene om restriksjoner i endring av TAC fra år til år gjelder ikke når gytebestanden er lavere enn  $B_{pa}$ .

Grafisk kan høstingsregelen for nordøstarktisk torsk framstilles slik (noe forenklet):



Vil en få oppfylt forvaltningsmålsetningene ved å bruke denne beskatningsregelen? Svaret er vel et betinget ja. Målsettingen om stor grad av stabilitet i TAC fra år til år oppnås gjennom anvendelse av pkt. 2) ovenfor. Pkt. 1) ivaretar målsettingen om å utnytte en til enhver tid tilgjengelig informasjon. Pkt. 3) om gjenoppbyggingstiltakene er med på å styrke forvaltningsmålsettingen om en

langsiktig høy avkasting av bestanden. Men her er det flere, blant annet ICES, som mener at Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon kunne ivarettatt denne målsettingen på en bedre måte ved å bestemme seg for å ha en lavere fiskedødelighet enn  $F_{pa}$  som basis for utregningen av kvoten.

Kommisjonen har bestemt seg for hvordan en ønsker å utnytte torskbestanden, den har altså vedtatt en beskatningsstrategi for å oppnå dette. Selv om alle elementer i strategien kanskje ikke er helt optimale, er dette en ansvarlig måte å beskatte torskbestanden på, og ICES har evaluert denne beskatningsmåten til å være i samsvar med de internasjonale bestemmelser om førevar-tilnærming i fiskeriene.

Når forvalterne har bestemt seg for en langsiktig beskatningsstrategi, og denne er funnet å være i samsvar med internasjonale bestemmelser, er spørsmålet om kvotestørrelse for det kommende året kun et spørsmål om tekniske beregninger som havforskerne utfører. Dette er, slik vi ser det nå, en riktig måte å forvalte bestanden på. I kvotebefalingen er det innebygd langsiktighet, forvaltningsmål og hensyntagen til usikkerhet i havforskerens beregninger. Neste års kvote er ikke bare et spørsmål om hvor stor bestanden er og hvor mye den tåler i øyeblikket. For flere av våre viktige bestander er det nå utarbeidet og vedtatt langsiktige beskatningsstrategier. For nordøstarktisk torsk skulle derfor fremtiden være sikret. Men det er skyer i horisonten. Rapportene om uttak utenfor de fastsatte kvoter ved omlasting og utkast kaster lange skygger over forvaltningsarbeidet. Slike forhold vil på sikt få en hvilken som helst vedtatt beskatningsstrategi til å smuldre opp.

Foto: Hans Hagen Stockhausen

