

# Snøkrabben – en forvaltningsutfordring

Ingrid Kvalvik

---

Nofima, Muninbakken 9-13, Breivik, 9291 Tromsø (www.nofima.no)

---

## *Sammendrag:*

Snøkrabben (*Chionoecetes opilio*) er en ny art i Barentshavet, hvor kommersielt fiske startet i 2013. I dette arbeidet analyseres prosessen med å etablere det norske forvaltningsregimet for snøkrabbefisket i Barentshavet ved hjelp av begrepet forvaltbarhet. Ved fiskets oppstart var det veldig lite kunnskap om krabben og uklart hvem som skulle forvalte den og hvordan. Analysen viser hvordan et forvaltningsregime har blitt gradvis utviklet i tråd med nødvendige avklaringer, kunnskapsinnhenting og erfaring med fisket. I løpet av sju år har myndighetene arbeidet seg fra et uforvaltbar til et forvaltbar fiskeri.

## *Abstract in english:*

The snow crab (*Chionoecetes opilio*) is a new species in the Barents Sea, where commercial fishing began in 2013. This work analyzes the process of establishing the Norwegian management regime for snow crab fishing in the Barents Sea using the concept of governability. At the start of the fishery, there was very little knowledge about the crab, and it was unclear who should manage it and how. The analysis shows how a management regime has been gradually developed in line with the necessary clarifications, knowledge acquisition and experience with the fishery. In seven years, the snow crab fishery in the Barents Sea has changed from an ungovernable to a governable resource.

## Innledning

Hvordan blir en fornybar naturressurs mulig å forvalte, eller forvaltbar? Snøkrabben (*Chionoecetes opilio*) er en ny art i norske farvann. Det første eksemplaret ble tatt på norsk side i Barentshavet i 2003. Kommersielt fiske startet imidlertid ikke før i 2013, da tre norske fartøy fisket 190 tonn i Smutthullet. Det var på det tidspunktet ikke fastsatt noen reguleringer av snøkrabbefisket. Kunnskapen om snøkrabbe, både om bestanden og denne typen fiske var veldig liten. Det var folkerettslige uklarheter knyttet til hvem som har rett til å fiske og hvem som skal forvalte snøkrabben. Oppstarten av fisket skapte et behov for å avklare disse forholdene. Både adgang til fisket og uttak av krabben måtte reguleres. Man trengte et forvaltningsregime. Men hvordan forvalte det ukjente? I dette arbeidet analyseres prosessen med å etablere det norske forvaltningsregimet for snøkrabbefisket i Barentshavet i lys av den usikkerheten og de uavklarte forholdene som fisket de første årene fant sted under.

I neste kapittel presenteres studiens analytiske tilnærming. Dette er etterfulgt av en

gjennomgang av vitenskapelige, havrettslige og politiske uklarheter om den norske forvaltningen av snøkrabbefisket. Kapittel 4 gir en analyse av etableringen av den norske snøkrabbeforvaltningen. I kapittel 5 diskuteres prosessen med å skape snøkrabben som et forvaltningsobjekt, som avslutningsvis gir grunnlag for noen oppsummerende betraktninger rundt betingelsene for at en fornybar ressurs skal bli forvaltbar.

## Forvaltningssystem, forvaltningsobjekt og forvaltbarhet

Forvaltning (governance) er et vidt og mangslungent begrep, men brukes generelt til å betegne hvordan noen styrer noe gjennom lover, normer, insentiver og makt (Rhodes, 1996). Norsk fiskeriforvaltning handler om hvordan myndighetene gjennom lover, regler, ulike samhandlingsformer styrer fiskerne for å sikre et bærekraftig fiskeri og ei lønnsom næring. Myndigheter blir ofte kritisert for ikke å forvalte

fiskeriene godt nok, men Kooiman og kolleger (Kooiman *et al.*, 2005; Kooiman & Bavinck, 2013) argumenterer for at dette synet er for snevert. Heller enn utelukkende å tillegge mislykket eller manglende forvaltning til forvaltningssystemet må man også ta i betraktning fiskeriet, altså det som skal forvaltes. På bakgrunn av dette har de utviklet et rammeverk til å analysere i hvilken grad et fiskeri er forvaltbart (governable). Noe forenklet er deres utgangspunkt at forvaltning består av to enheter, de som styrer (the governance system) og det eller de som blir styrt – forvaltningsobjektet (the system-to-be-governed) og interaksjonen mellom dem. Overført til fiskerisektoren vil fiskeriforvaltning bestå av et forvaltningssystem (governance system) som regulerer menneskers (fiskeres) adferd for å ivareta bestander og tilhørende økosystem (social and natural system-to-be-governed). For det som skal forvaltes skiller man mellom to undergrupper, det naturlige økosystemet og det sosioøkonomiske systemet. Det naturlige systemet i en fiskerikontekst er det marine miljøet, planter, dyr/fisk og andre organismer i økosystemet og habitatene de lever i. Det sosioøkonomiske systemet består av direkte og indirekte høstere av ressursen. Aktørene kan ha felles, men like gjerne motstridende interesser, slik at aktiviteten deres kan lede til konkurranse, konflikt og i verste fall ressursforringelse (Jentoft & Chuenpagdee, 2013). Begrepet forvaltbarhet, eller governability, brukes til å betegne et systems evne til å forvalte slike komplekse sosiale og naturlige systemer (Kooiman & Bavinck, 2013), som et fiskeri er. Hvorvidt et fiskeri er forvaltbart avhenger av i hvilken grad man gjennom kunnskap og interaksjon med de og det som skal forvaltes klarer å designe forvaltningssystemet slik at de matcher de aktuelle utfordringene i forvaltningsobjektet (Chuenpagdee & Jentoft, 2009).

Song og kolleger (Song *et al.*, 2018) er kritiske til måten Kooiman og kolleger skiller mellom systemene, og peker på at begrensningene i forvaltbarheten ikke trenger være strukturelle, det vil si at det ikke trenger være forvaltningssystemets kapasitet som er utfordringen. De vektlegger i enda større grad betydningen av samspillet mellom de som styrer (governance system) og de som blir styrt (system-to-be-

governed), hvor også forvaltningen konstitueres gjennom samhandlingen mellom dem (Song *et al.*, 2018; Johnsen, 2017). Det vil si at det ikke bare er avklaringen av hva som skal forvaltes og de tiltakene som iverksettes som påvirker hvorvidt man får en god forvaltning, men også hvordan det som forvaltes responderer på forvaltningssystemets intervensjoner. Et sentralt element er derfor at regjeringskunst (governmentality) er en av betingelsene for forvaltbarhet (Johnsen, 2017).

Rammeverket til Kooiman og kolleger er utviklet for å analysere fiskerier i områder med svak forvaltning og svake institusjoner, noe som kan forklare deres fokus på forvaltningssystemets kapasitet. I Barentshavet er forvaltningen en robust institusjon støttet av sterke stater, med en forvaltning basert på internasjonal lov, som anerkjennes også av land med motstridende interesser. Forvaltningskapasiteten er slik formidabel. I Barentshavet er det to kyststater, Norge og Russland, som gjennom havretten har suverenitet til å forvalte de levende marine ressursene i sine 200 nautiske mils økonomiske soner og på kontinentalsokkelen. I tillegg finnes et område, Smutthullet, som er åpent hav hvor også andre land (på visse betingelser) har rett til, og etter avtale får høste av fiskeressursene, men hvor de også plikter å samarbeide om forvaltning av fisket.

Den norske forvaltningen finner sted innenfor et velutviklet forvaltningssystem (governance system), hvor forskning og offentlige reguleringer, håndheving og kontroll, i tillegg til internasjonalt samarbeid om delte og felles bestander, utgjør hovedelementene. Reguleringene kan grovt deles i to typer; adgangskontroll og tekniske reguleringer. Adgangskontroll skal regulere fangstkapasiteten, og gir aktører tilgang til å fiske ut fra bestemte kriterier. De tekniske reguleringene, sammen med kvoter, gir bestemmelser om hvor mye og hvordan fisket skal utøves og legger begrensninger på redskapsbruk, hvilke områder og perioder det kan fiskes. Dette skal sikre et lønnsomt og langsiktig bærekraftig fiske. Vi har også forskningsinstitusjoner som leverer kunnskapen som legger grunnlaget for denne forvaltningen. Kunnskap om ressursen, dens størrelse, utbredelse, påvirkning på og av andre arter og så videre er sentral for å sikre en

god forvaltning. Til sammen vil en slik kartlegging gjøre snøkrabben til en ressurs som gjør det mulig for forvaltningsmyndighetene å håndtere den. Det er et system som er utviklet over lang tid, og som jevnlig justeres basert på endringer i bestandene, fiskeflåten og markedet. Gjennom faste møter mellom forskning, næring og forvaltningsmyndigheter, og mellom fiskerimyndighetene i land vi deler bestander med, fastsettes og endres reguleringene. Fiskeriforvaltningen finner slik sted innenfor et system av etablerte praksiser, aktører og rettigheter. Både det nasjonale og internasjonale forvaltningsrammeverket var slik på plass med en mengde forvaltningsverktøy da fisket etter snøkrabbe i Barentshavet startet.

Spørsmålet blir derfor hvordan et forvaltningsregime for en ny art blir konstruert i en slik kontekst. Ved oppstart av snøkrabbefisket i Barentshavet var det hverken klart hva som skulle forvaltes (system-to-be-governed) eller av hvem (hvilket governance system, nasjonalt, bilateralt eller multilateralt). Dette påvirket forvaltningssystemets mulighet til å forvalte snøkrabbefisket ved fiskets oppstart, tross stor forvaltningskapasitet. Prosessen som ble igangsatt for å gjøre fisket forvaltbart (governable) handlet om å konstruere forvaltningsobjektet. I vårt tilfelle er det altså ikke forvaltningskapasiteten som er utfordringen, men evnen til å definere krabben slik at den blir forvaltbar i tråd med Norges interesser.

Studien er basert på dokumentanalyser av relevante reguleringer, forskrifter og høringer, den offentlige kommunikasjonen mellom departement, direktorat og forskning gjennom tildelingsbrev og årsrapporter, samt vitenskapelige vurderinger og anbefalinger fra Havforskningsinstituttet, og fangststatistikk fra Råfisklaget. I tillegg er det gjennomført samtaler med relevante fagfolk i Nærings- og fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet, Råfisklaget og Havforskningsinstituttet i perioden 2017–2020. Samtalene ble brukt til å bekrefte forståelsen av dokumentene, samt å få informasjon om bakgrunnen for beslutningene og prosessen med å etablere forvaltningsregimet for snøkrabbefisket. I tillegg er vitenskapelige artikler og konferanseframlegg om snøkrabbens utbredelse og økosystemeffekter, samt nyhetssaker om

snøkrabbefisket brukt som grunnlag for å illustrere ulike aspekter rundt etableringen av forvaltningsregimet. Til sammen gir dette materialet innsikt i prosessen rundt etableringen av snøkrabbeforvaltningen i Norge.

## Vitenskapelig, politisk og rettslig uklarhet - hva og hvem skal forvaltes?

I Norge hadde man lite kunnskap om snøkrabben og liten erfaring med å forvalte krabbefiske på dypt vann langt til havs. I tillegg var det både rettslige og vitenskapelige uklarheter rundt snøkrabben som ville påvirke dens forvaltning. To store spørsmål var sentrale ved oppstarten av fisket; hvem skal få eller har retten til å høste av den nye ressursen og hvordan skal den forvaltes. Det første spørsmålet var knyttet til havrettslige og politiske avklaringer om retter og plikter etter havrettskonvensjonen og norsk fiskerilovgivning, samt politiske avveininger. Det andre spørsmålet var knyttet til kunnskapen om ressursen. Man visste lite om krabben; hvor den kom fra, dens utbredelse og bestandsstørrelse og videre utbredelse, samt påvirkning på andre kommersielle og ikke kommersielle arter i økosystemet. Utfordringen myndighetene sto overfor var derfor å få etablert kunnskap som fjernet usikkerheten og gav grunnlag for å skape forvaltningsobjektet på en måte som gjør at vi kan bruke våre verktøyer på det. Hvordan snøkrabben ble definert ville avgjøre hvem som skulle forvalte, og slik hvilke verktøy som var tilgjengelig.

## Hvor kommer den fra?

Det første funnet av snøkrabbe ble gjort av russerne øst i Barentshavet i 1996. Krabben fantes ellers i Beringhavet, på østkysten av Canada og langs vestkysten av Grønland. Forskerne var usikre på hvordan krabben kom til Barentshavet og slik hvor den kom fra. Hypotesene var at den enten ble innført som larver med ballastvann fra østkysten av Canada av russiske forsyningsfartøyer (og da blir å regne som en fremmed art) eller at den har spredt seg langs nordkysten i Russland fra øst (og at arten slik naturlig har utviklet

sitt utbredelsesområde). Det var ventet at genetiske analyser ville gjøre det mulig å fastslå opphavet (Alvsvåg *et al.*, 2009; Sundet & Bakanev 2014; Anon., 2011). Konklusjonen ville påvirke handlingsrommet til norske myndigheter i forvaltningen av snøkrabben.

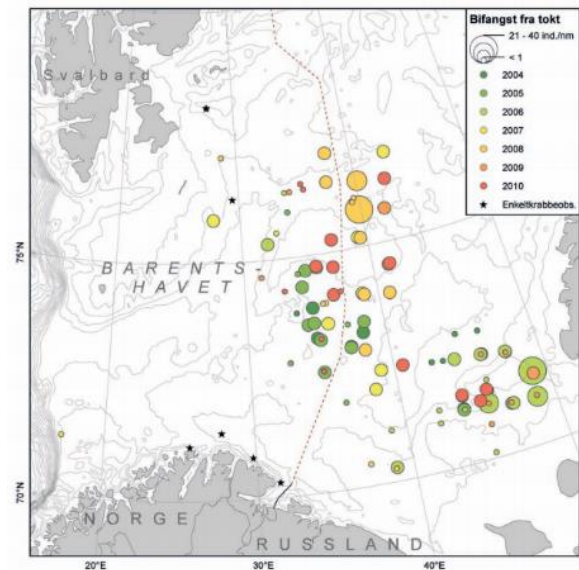
### Ønsket eller uønsket?

Norge er gjennom konvensjonen om biologisk mangfold forpliktet til, "så langt det er mulig og hensiktsmessig, å forhindre innføring av, kontrollere eller utrydde fremmede arter som truer økosystemer, habitat eller arter" (Anon. 1992, Artikkel 8, § h). Hvorvidt snøkrabben skal betraktes som en fremmed og uønsket art og om den har negative effekter på andre arter i økosystemet i Barentshavet var uklart og slik også Norges forpliktelser. Et viktig premiss for den norske snøkrabbeforvaltningen er om krabben skal anses som en uønsket art som man burde utrydde eller i alle fall forsøke å begrense utbredelsen av, eller om den skal anses som en (ønsket) kommersiell art som skal forvaltes for å sikre et størst mulig og langsiktig utbytte. Den vitenskapelige avklaringen av hvordan snøkrabben kom til Barentshavet bestemmer slik hva den "er", som igjen avgjør hvilke intervensjoner som kan iverksettes. Kunnskapen setter premisset for hvordan den skal forvaltes.

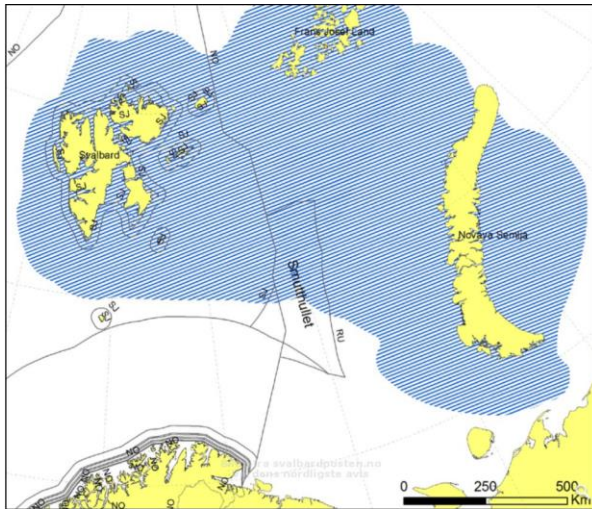
Ved snøkrabbefiskets oppstart hadde myndighetene ikke tatt stilling til hvordan den skulle forvaltes. På bakgrunn av manglende empiriske studier av effekten av snøkrabben i Barentshavet og etablert kunnskap om snøkrabben i andre havområder, ble den allerede i 2007 satt på Norsk svarteliste (Anon., 2007). Vedtaket var begrunnet i risikoen for negative effekter på biologisk mangfold. Det ble antatt at den i hovedsak ville påvirke bunndyrsamfunnene (Anon., 2011). Ut over svartelistingen og registrering av snøkrabber som ble tatt av fiske- eller forskningsfartøy, var det ikke fattet noen forvaltningsrelaterte beslutninger av snøkrabben før fisket startet i 2013.

### Hvor stor er og blir bestanden og dens utbredelse?

Selv om myndighetene hadde lite kunnskap om snøkrabben, visste man at snøkrabben holdt på å etablere seg i norske farvann. Ved oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten hadde både fiskere og forskningsfartøy gjort jevnlig funn av snøkrabbe i store deler av Barentshavet (Figur 1) og det ble slått fast at bestanden vokser og utvider sitt utbredelsesområde (Anon., 2011). Basert på den historiske utviklingen av bestanden, artens temperaturpreferanser, foretrukket bunnsedimenttyper og dybde antok man at snøkrabbe ville få en mer nordlig utbredelse enn den kystnære kongekrabben og hovedsakelig etablere seg i Smuttullet og områdene rundt Svalbard (Figur 2). Figur 3 viser dagens utbredelse.



Figur 1 Bifangster av snøkrabbe gjort av fiskefartøyer (sort stjerne) og på Havforskningsinstituttets tokt (sirkler) i tidsrommet 2004–2010. Størrelsen på sirklene angir relativt antall krabber tatt i de enkelte posisjonene. (Kilde: Havforskningsinstituttet, Anon., 2011)



Figur 2 Forventet framtidig utbredelse av snøkrabbe i Barentshavet (Havforskningsinstituttet, 2015; Anon., 2015b)



Figur 3 Dagens utbredelse av snøkrabbe i Barentshavet (Havforskningsinstituttet, 2019) <https://www.Havforskningsinstituttet.no/Havforskningsinstituttet/temasider/arter/snokrabbe>

### Mine, dine eller våre krabber?

Snøkrabbens utbredelse vil ikke bare påvirke hvor snøkrabben kan fiskes. Resultatet av kartleggingen vil også legge premiss for forvaltningen, da den er bestemmende for hvilke rettigheter (og plikter) ulike stater har. I

utgangspunktet kan kyststatene forvalte fiskeressursene i sine eksklusive økonomiske soner. Det første norske fisket etter snøkrabbe i 2013 fant som nevnt sted i Smuttthullet i Barentshavet. Smuttthullet er havområdet som ligger utenfor Norge og Russlands eksklusive økonomiske soner og er internasjonalt farvann. Men Havrettskonvensjonens artikkel 77 gir også kyststatene rett til å forvalte ressurser på kontinentalsokkelen selv om denne strekker seg ut over 200 nautiske mil. Snøkrabbefisket foregår i et område der størstedelen er russisk sokkel, mens et mindre område lengst vest er norsk sokkel (området vest for den stiplede streken i Figur 4). Dette har påvirkning på hvem som har rett til å forvalte, og fiske, krabben.



Figur 4 Norges maritime grenser i Barentshavet (Kilde: Meld. St. 7 (2011–2012) Nordområdene)

Det avgjørende spørsmålet er om snøkrabben er å regne som en fisk eller som en sedentær art. Sedentære eller bunnarter er organismer som på det stadium de kan utnyttes, enten er ubevegelige eller ute av stand til å bevege seg uten å være i konstant fysisk kontakt med havbunnen (Anon., 1982, artikkel 77). Dette er et biologisk spørsmål, men i forvaltningsøyemed er det den havrettslige statusen som er avgjørende. Som en sedentær art vil den falle under Havrettskonvensjonens artikkel 77 og skal forvaltes under sokkelbestemmelsen. Det vil da



være kyststaten som forvalter krabben, i hele dens utbredelse på statens kontinentalsokkel og "ingen kan drive slik virksomhet uten kyststatens uttrykkelige samtykke" (ibid.). Som en ikke-sedentær art skal den forvaltes som en fisk, slik at krabben når den befinner seg utenfor statenes jurisdiksjon, normalt 200 nautiske mil fra kysten, skal forvaltes i fellesskap (ibid., artikkel 118). Hvis snøkrabben skal forvaltes som en fisk skal fisket i Smutthullet forvaltes bilateralt mellom Norge og Russland eller gjennom den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC), hvor fem kyststater (Norge, Russland, EU, Island og Danmark på vegne av Grønland og Færøyene) samarbeider om forvaltningen av bestander som vandrer ut i internasjonalt farvann i nordøst Atlanteren. Hvis forskningsmiljøet definerte krabben som sedentær vil kyststatene Norge og Russland ha både rett til å fiske og plikt til å forvalte snøkrabben i Barentshavet. Tredjeland (i praksis EU) vil ikke ha noen rett til å fiske på krabben. Det var slik klare politiske og økonomiske interesser som ville påvirkes av denne beslutningen.

Krabbens status var ikke avklart da fisket startet i 2013. De norske fartøyene fisket i Smutthullet på det som er russisk sokkel. Det framsto som norske og europeiske fiskere, som også startet fiske etter snøkrabben, betraktet snøkrabben som en (uregulert) fisk. Russiske myndigheter reagerte heller ikke på dette og russiske fartøy startet snøkrabbefiske i samme område i 2014.

I tillegg til spørsmålet om fisket i Smutthullet, ville også spørsmålet om retten til å fiske i Svalbardsona på et tidspunkt bli aktualisert. Retten til å fiske i Fiskervernsona rund Svalbard er omstridt. Kjernen i uenigheten er Svalbardtraktaten fra 1920 som gir Norge suverenitet og slik retten til å regulere ressursene på Svalbard. Forvaltningen skal imidlertid skje etter et likebehandlingsprinsipp, fordi alle lands borgere har lik rett til fiske og fangst. Norge framholder at denne bestemmelsen bare gjelder for fastlands-Svalbard og i territorialfarvannet, som er ordlyden i traktaten. De fleste andre stater mener imidlertid traktaten må tolkes dithen at den også gjelder for sonen utenfor, det vil si at de har lik rett til å fiske i Svalbardsonen som norske fartøy. Stridens kjerne er om man skal tolke

traktaten bokstavelig (havet utenfor territorialgrensa var i 1920 internasjonalt farvann, eksklusive økonomiske soner ble først etablert på slutten av 1970-tallet) eller om man skal tolke likebehandlingsprinsippet slik at alle lands borgere fikk rett til å fiske i Svalbardsonen da denne ble etablert i 1978 (for en detaljert redegjørelse av denne problemstillingen, se f.eks. Churchill og Ulfstein 1992 og Pedersen 2006). Samme problemstilling reises om kontinentalsokkelen. Norge hevder at kontinentalsokkelen rundt Svalbard er en naturlig forlengelse av den norske kontinentalsokkelen, og at ressursene her (tidligere hovedsakelig petroleum) vil tilhøre Norge og ikke falle inn under Svalbardtraktatens bestemmelser (Henriksen, 2019). Også dette standpunktet er omstridt, og andre land argumenterer for at sokkelen rundt Svalbard utgår fra Svalbard og slik gjelder også likebehandlingsprinsippet her. Et framtidig snøkrabbefiske i Svalbardsona vil derfor finne sted innenfor et etablert problemkompleks, hvor Norge har klare interesser og strategier for suverenitetshevdelse og også etablerte fiskeriforvaltningspraksiser i forhold til tredjeland.

I denne situasjonen startet fisket etter snøkrabbe i Barentshavet. Fisket var uregulert, det var ikke klart hvem eller hvordan den skulle forvaltes. Det var ikke gjort forvaltbart.

## Et forvaltningsobjekt blir til

Forvaltbarhet brukes, som redegjort for tidligere, til å uttrykke hvor godt forvaltningssystemet avklarer forvaltningsobjektet og i hvilken grad fiskerne lar seg styre (Song *et al.*, 2018; Johnsen, 2017). Nedenfor gjennomgås sentrale hendelser i prosessen med å etablere et forvaltningsregime for snøkrabben, hvor både havrettslige, politiske og biologisk forhold som måtte avklares for at fisket kunne bli forvaltbart.

## Manglende kunnskap og mål for forvaltningen

For å etablere et forvaltningsregime for snøkrabben trengte man kunnskap. Kunnskap om en bestand bygger generelt på en kombinasjon av vitenskapelige forskningstokt og fangst-

statistikk, samt informasjon fra fiskefartøyene. Dette var noe man hadde veldig lite av om snøkrabben i Barentshavet i 2013. Myndighetene hadde derfor ikke et kunnskapsgrunnlag for å regulere snøkrabbefisket da det startet. Heller ikke adgangskontroll var innført. I 2013 og 2014 fangstet både norske og andre lands fartøy snøkrabbe i Smutthullet. I 2013 ble det landet henholdsvis 189 og 500 tonn, og i 2014 1881 og 2440 tonn i Norge. Det første året var det tre norske og ett utenlandsk fartøy som deltok, mens det i 2014 var ni norske og seks utenlandske fartøy. Den raske økningen, både i størrelsen på landingene og antallet fartøy viste tydelig behovet for å få på plass en regulering.

Norge er forpliktet gjennom internasjonale avtaler til å forvalte ut fra den beste tilgjengelige fagkunnskapen. Havforskningsinstituttet er hovedleverandør av vitenskapelig kunnskap til forvaltningsmyndighetene. De sentrale fiskeriforvaltningsmyndighetene som fastsetter regler for adgangsregler og tekniske reguleringer er Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Fiskeridirektoratet. Hvert år finner det sted et såkalt reguleringsmøte mellom forskning, næring og forvaltningsmyndigheter. Næringen representeres ved fiskernes og industriens interesseorganisasjoner og salgslag. På reguleringsmøtet i juni 2013, det året det norske snøkrabbefisket startet, tok Fiskeridirektoratet initiativ til en diskusjon om "hva vi vil med nye arter som etablerer seg i norske farvann" (Anon. 2013a:165). Direktoratet framhevet at dette må besluttes før forvaltningstiltak kan utvikles. Fastsetting av forvaltningsmål for en art konkretiserer hva vi ønsker med ressursene, og de forvaltningstiltakene som foreslås skal reflektere denne målsettingen. Diskusjonen gjaldt ikke bare snøkrabbe, men også Stillehavsøsters, kongekrabbe og amerikansk hummer. Mens Stillehavsøsters og amerikansk hummer hadde forvaltningsmål 5 (det vil si mål om desimering), var kongekrabbe og snøkrabbe gitt forvaltningsmål 0 (det vil si uavklart eller ikke entydig) (ibid.). Kongekrabben har fått dette målet fordi man har et todelt regime, både et desimeringsregime og et ordinært kommersielt forvaltningsregime. Snøkrabben fikk forvaltningsmål 0 fordi det var uavklart og man enda ikke hadde tatt stilling. En grunn til

det var at man ikke hadde det nødvendige vitenskapelige grunnlaget for å ta en beslutning. Oppgaver knyttet til snøkrabbe ble første gang lagt inn i tildelingsbrevet til Havforskningsinstituttet for 2014 (Anon., 2013b). Her ber departementet om at snøkrabbens spredning og utbredelse skal kartlegges og overvåkes. Instituttet rapporterte i sin årsrapport for 2014 at de foretar registreringer av den invaderende arten, som fortsatt hovedsakelig befinner seg i russisk sone (Anon., 2014b). Det var enda ikke gjennomført noen egne snøkrabbetokt med utstyr som var tilpasset fangst av snøkrabben. Havforskningsinstituttet brukte data fra trålfangstene i økosystemtoktet og rapporteringer fra fiskere om fangst av snøkrabbe. I de neste årene fortsetter arbeidet med å lære mer om snøkrabben, kartlegge krabbens utbredelse og spredning, hvor den kom fra og hvordan den påvirker økosystemet i Barentshavet. Dette arbeidet skal gi kunnskap om bestanden og økosystemeffekter, altså bidra til å forstå det biologiske systemet som skal forvaltes (the natural system-to-be-governed) og slik gi det nødvendige vitenskapelige grunnlaget for de forvaltningstiltak som innføres.

## Den første reguleringen

I påvente av mer kunnskap om bestanden starter departementet arbeidet med å regulere hvem som skal få tilgang til å fiske snøkrabbe, altså å definere hvem som skal styres (the social system-to-be-governed). Dette foregår både nasjonalt og internasjonalt.

I oktober 2014 la Nærings- og fiskeridepartementet fram et forslag om "et generelt forbud mot fangst av snøkrabbe i hele det norske jurisdiksjonsområdet, inkludert Svalbardsonen". Forbudet skal gjelde inntil en mer helhetlig forvaltningsplan for snøkrabben er etablert (Anon., 2014d). Det ble i høringsbrevet pekt på at det til nå ikke var noen begrensinger på fisket etter snøkrabbe i norske områder og at norske fartøy derfor kan fangste snøkrabbe uten mengdebegrensning i den norske økonomiske sone, i Svalbardsonen og i internasjonalt farvann (Smutthullet), men at norske fartøy ikke har adgang til å fangste snøkrabbe i russisk sone. Man visste at snøkrabbetettheten var lav i den

norske delen av Barentshavet, men at den forventes å spre seg nord og vestover i Svalbardsonen. Man tok også utgangspunkt i at krabben mest sannsynlig har innvandret til Barentshavet "ved egen hjelp" fra øst (usikkerheten rundt dette ble presisert). Departementet legger til grunn at det, gitt bestandens raske utbredelse, vil være "urealistisk og dermed lite hensiktsmessig å ha utryddelse som et forvaltningsmål .... Frem til vi har opparbeidet en bredere kunnskapsplattform vurderer NFD det som hensiktsmessig å forvalte også denne bestanden etter prinsippet om bærekraftig høsting" (Anon., 2014d). Det ble pekt på at databehovet er stort og at forvaltningen "må baseres på realitetene og det kunnskapsgrunnlaget som foreligger til enhver tid". Siden departementet har som mål å øke kunnskapen om spredningen i norske havområder og dens betydning for andre arter i økosystemet og fangstrapportering inngår som et viktig bidrag, ønsket man at det ikke ble lagt "unødige restriksjoner på fisket". Fortsatt fangst av snøkrabbe vurderes slik som en sentral del av arbeidet med å opparbeide seg mer kunnskap om forvaltningsobjektet, det vil si om snøkrabben og fiskeriaktiviteten. Forslaget fra departementet er derfor at det skal gis unntak fra forbudet. "Det åpnes for å gi dispensasjon fra forbudet som vil sikre at det i mellomtiden fortsatt kan høstes snøkrabbe, samtidig som forvaltningen gjennom dette fisket får innhentet nødvendig informasjon og datamateriale for det videre arbeidet med forvaltningsplanen". Dette vil si at norske fartøy som allerede fisket måtte søke direktoratet om dispensasjon og man åpnet opp for nye aktører. Dispensasjonen gis midlertidig fram til arbeidet med forvaltningsplanen er fullført. Dispensasjonene skal heller ikke legge føringer for fremtidig forvaltning (Anon., 2014d).

Forskriften ble vedtatt i desember og trådte i kraft januar 2015 (Anon., 2015h). Vilårene for dispensasjon kom i februar samme år og slo fast at dispensasjon kan gis til fartøy som er tildelt ervervstillatelse etter deltakerloven. Det vil si at bare norske fartøy kan få adgang. Ut over dette ble det ikke fastsatt noen reguleringer, som kvote eller tekniske reguleringer, foruten at vilkår for dispensasjonen kan innebære at fartøy som fangster snøkrabbe kan pålegges ekstra

rapporteringskrav, for eksempel prøvetaking til Havforskningsinstituttet, og må tillate observatører fra Havforskningsinstituttet og Fiskeridirektoratet (ibid.). Hensikten med dette var som kjent å kunne samle kunnskap som igjen gir grunnlag for en framtidig forvaltning. Dette var et første skritt i å gjøre snøkrabbefisket forvaltbar. Med reguleringen hadde man oppnådd to ting. Norge tar med dette ansvar for forvaltningen av snøkrabben i norske farvann og man stenger tilgangen for utenlandske fartøy. I tillegg legger man det første grunnlaget for å regulere tilgangen for norske fartøy til å fiske snøkrabbe, man avklarer hvem som skal styres (the social system-to-be-governed).

### Felles eller delt forvaltning?

Parallelt med utarbeidelsen av nasjonale reguleringer for snøkrabbefisket, pågikk det en internasjonal prosess for å avklare spørsmål om jurisdiksjon og slik hvilken form forvaltningen skal ha, det vil si å avklare forvaltningssystemet (the governance system). Skal det skje nasjonalt hvor Norge og Russland forvalter krabben i hver sin sone; bilateralt mellom Norge og Russland; eller multilateralt gjennom NEAFC?

Det norske forbudet gjaldt alle fartøy, både norske og utenlandske, i alle norske farvann (territorialfarvannet, inkludert Svalbards, i den økonomiske sonen og i Fiskevernsonen rundt Svalbard), samt i internasjonalt farvann for norske fartøy. Forbudet mot fangst er formulert som om snøkrabben forvaltes som en fisk og slik følger bestemmelsene om fiskeriforvaltning. Det gir kyststaten rett til å forvalte alt fiske innenfor den økonomiske sonen, samt egne fartøy i internasjonalt farvann. Norge etablerte slik sin rett som kyststat til snøkrabben, men uten å gå inn på spørsmålet om andre lands rettigheter i internasjonalt farvann. Denne tilnærmingen tilsier likevel at fisket i Smutthullet skal forvaltes i samarbeid med andre stater som har reelle fiskeriinteresser i snøkrabbefisket, fordi Smutthullet er internasjonalt farvann.

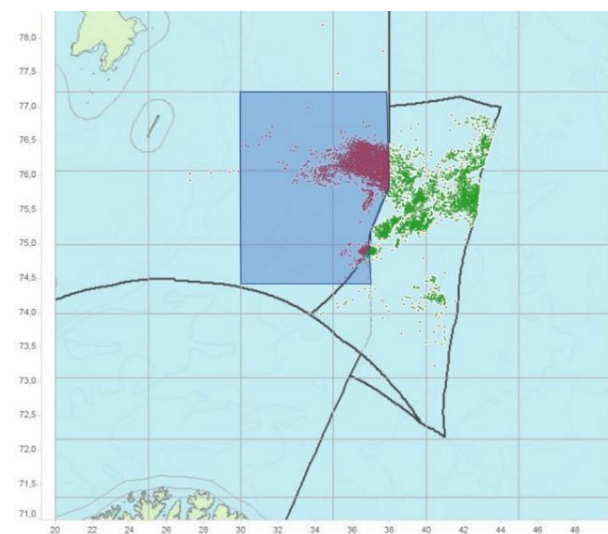
Sommeren 2015 kommer Norge og Russland fram til at snøkrabben er en sedentær art og at den derfor skal forvaltes etter sokkeljurisdiksjonen (Anon., 2015d). Hele sokkelen i Barentshavet er som nevnt underlagt nasjonal jurisdiksjon.



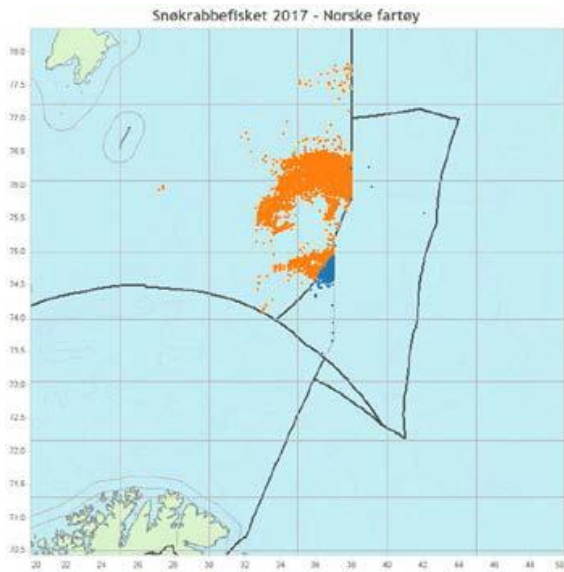
diksjon, i motsetning til havsøylen der Smutthullet er internasjonalt farvann. Denne vurderingen tilsier at snøkrabben er en nasjonal ressurs og at fisket etter snøkrabbe i Smutthullet er underlagt nasjonal jurisdiksjon. Den skal derfor forvaltes av kyststatene Norge og Russland, heller enn multilateralt. Dette ble gjentatt i Stortingsmeldingen om Norges fiskeriavtaler for 2016 (Anon., 2016a), hvor det ble presisert at selv om fisket finner sted i NEAFCs reguleringsområde (i Smutthullet) er fisket underlagt sokkelstatenes nasjonale jurisdiksjon når det gjelder snøkrabbe. Dette var i tråd med praksisen i Canada. Det ble likevel pekt på behovet for å foreta en vurdering av NEAFC-regelverkets betydning for snøkrabbefangstene. Sett fra Norges, og Russlands, side var likevel spørsmålet om hvilket nivå snøkrabben skulle forvaltes (multilateralt, bilateralt eller nasjonalt) og hvem som hadde rett til å regulere og fangste krabbe nå avklart. Som en følge av dette ble den norske forskriften i desember 2015 endret. Forbudet gjelder nå fangst på norsk kontinentalsokkel og ikke i den økonomiske sonen, og det er forbudt for norske fartøy å fiske på andre lands kontinentalsokkel heller enn i internasjonalt farvann. Norge og Russland var også enige om en delt forvaltning (Anon., 2015i). Forvaltningssystemet var slik definert, Norge skal forvalte fisket etter snøkrabbe på norsk kontinentalsokkel, mens Russland skal forvalte fisket på sin sokkel.

Norge og Russland hadde gitt hverandre tilgang til å fiske snøkrabbe på hverandres sokkel utenfor 200 nm, det vil si i Smutthullet (Anon. 2015i). Etter beslutningen om å betrakte snøkrabben som en sedentær art, opphevet man fra russiske side denne tilgangen, gjeldende fra januar 2017 for norske fartøy (Anon. 2016b). For andre lands fartøy gjaldt forbudet allerede fra sommeren 2016, mens norske fartøy altså fikk fiske i området ut året. Som tilsvar foretar Norge tilsvarende endring i sin forskrift (Anon. 2017h). Utelukkningen fra russisk sokkel innebar en drastisk begrensning i tilgangen til snøkrabbe for norske fiskere, som nå var henvist til å fiske på norsk sokkel lenger vest, hvor tettheten av krabben var mye mindre. Fangstene til de norske fartøyene gikk dramatisk ned etter dette. Fra å lande 5 400 tonn som hovedsakelig var fisket på russisk sokkel i 2016, landet norske

fartøy 3 100 tonn i 2017. Se Figur 5 og Figur 6 for illustrasjon av endringen i fangstaktivitet. I det norsk-russiske fiskerisamarbeidet var det en intensjon om å drøfte en videreføring av den gjensidige tilgangen til å fiske snøkrabbe i hverandres soner i Smutthullet når "nødvendige reguleringer er på plass" (Anon., 2016b), men i tråd med utviklingen av en snøkrabberegulering på russisk side ble det etter hvert slått fast at utenlandske fartøy, inkludert norske, ikke har adgang til å fiske snøkrabbe på russisk kontinentalsokkel (Anon. 2017f; 2018e; 2019e). Dette gir en ytterligere avklaring av forvaltningsobjektet, norsk krabbefiske skal bare finne sted, og kontrolleres, på norsk sokkel. Man kan slik si at Norge både tjente og tapte på en slik definering av snøkrabben. Som en sedentær art fikk Norge enerett til å fiske snøkrabbe på norsk sokkel, på fastlandssokkelen, i Smutthullområdet og i Svalbardsonen (slik Norge tolker Svalbardtraktaten). Samtidig mistet Norge retten til å fiske på russisk sokkel i Smutthullet. Forskriften måtte også endres i tråd med dette.



Figur 5 Fangstposisjoner fra norske fartøy som har fangstet snøkrabbe 2013–2016 på norsk kontinentalsokkel (rødt) og på russisk kontinentalsokkel (grønt). Delen av sokkelen som defineres som "fiskbart område" er markert med mørk blå farge. (Kartdata fra FDIR). (Anon., 2017a)



Figur 6 Fangstposisjoner norske fartøy i 2017 (Anon., 2017b).

Både fra norsk og russisk side har man nå vedtatt regler som ikke gir tilgang for tredjelands fartøy til å fiske snøkrabbe på kontinentalsokkelen i Barentshavet. Partene er enige om at tredjelands som ønsker å drive fiske på snøkrabben trenger et uttrykkelig samtykke fra kyststaten. Dette ble fra Norges side understreket i Fiskeritavtalene for 2018 (Anon. 2018c) og gjentatt i 2019 (Anon. 2019d) med henvisning til havrettens bestemmelser, og må tolkes som en del av myndighetenes definering av forvaltningsobjektet i forhold til andre lands interesser i fisket – ingen andre enn de to kyststatene har rett til å fiske på snøkrabben. Dette ble bestridt fra EU som for 2017 tildelte 20 lisenser til fartøy fra EU til å fiske etter snøkrabbe i internasjonalt farvann i Barentshavet ut fra tolkning at snøkrabben ikke er en sedentær art og derfor skal forvaltes som en fisk. Dette resulterte i oppbringelse av fartøy fra norsk kystvakt og rettslige avgjørelser. Dommene stadfester, fra et norsk ståsted, norske myndigheters havrettslige fortolkning og praksis, altså forvaltningssystemets avgrensning og myndighet (for mer informasjon om dette se for eksempel Dahl og Johansen 2017 og Henriksen 2019). Sakene er ikke prøvd for en internasjonal domstol.

## Kunnskapsbygging og tekniske reguleringer

Samtidig som Havforskningsinstituttet arbeider med å få mer kunnskap om snøkrabben, får Fiskeridirektoratet i oppdrag å bidra til å utarbeide en forvaltningsplan for snøkrabbe (Anon., 2014c; Anon., 2015g). Havforskningsinstituttet skal bidra med den nødvendige vitenskapelige kunnskapen til direktoratet (Anon., 2015b). Den begrensede kunnskapen Havforskningsinstituttet så langt har ervervet om snøkrabben gjør det imidlertid vanskelig for direktoratet å innføre reguleringer basert på vitenskapelige kriterier. For eksempel bygger reguleringer om adgangsbegrensning på kunnskap om en bestands bæreevne, noe man enda ikke hadde om snøkrabben i Barentshavet. Forvaltningssystemet hadde ikke nok kunnskap om forvaltningsobjektet. Forvaltningsmålene for snøkrabben er heller ikke avklart. Direktoratet har slik hverken det politiske eller vitenskapelige grunnlaget for å utvikle en forvaltningsplan. De første tekniske reguleringene ble likevel innført i 2015. Her settes krav til redskap, røkting og minstemål; det er kun lov å fiske snøkrabbe med teiner, teinene må røktes hver uke og minstemål på krabben er 100 mm skallbredde (Anon., 2015j). Dette er tilsvarende reguleringer som i det russiske fisket, hvor minstemålet ikke var biologisk begrunnet for å ivareta framtidig rekruttering, men basert på markedskrav om krabber av en viss størrelse (2017a).

Havforskningsinstituttet fortsatte arbeidet med å erverve seg mer kunnskap om snøkrabben og kartlegger snøkrabbeutbredelsen gjennom økosystemtoktet. Det ble også startet planlegging av et eget snøkrabbetokt med teiner på norsk sokkel som ville gi bedre data. Dette ble gjennomført sommeren 2018. I februar 2017 leverte Havforskningsinstituttet den aller første biologiske rådgivningen for snøkrabbe (Anon. 2017a). Her presenteres kunnskapsstauts og arbeidet instituttet så langt har gjort på snøkrabbe. Departementet hadde nå avgjort at snøkrabben skal forvaltes med mål om bærekraftig høsting. Forvaltningen skal derfor rettes mot å gi verdiskapning for samfunnet gjennom å bidra til a) maksimering av fangstutbytte på lang sikt, og b) minimere risikoen for

uønskede økosystemeffekter. Basert på dette foretar instituttet beregninger, under stor usikkerhet, av hvordan man kan nå målene innenfor det som er blitt definert som eksisterende fangstområde (blå boks i Figur 5). Man har ikke grunnlag for å gjøre beregninger for hele den norske forvaltningssonen. Størstedelen av bestanden finnes fortsatt i russisk forvaltningszone og krabben har enda ikke kolonisert seg eller oppnådd en tetthet som gjør det kommersielt interessant å høste i hele det norske området. Bestandsrådgivningen gjelder derfor for det som anses som fangstbart område. Basert på rådgivningen settes en kvote på 4000 tonn (Anon., 2017i). Dette var en totalkvote. Det ble ikke foretatt noen fordeling på fartøy. I tillegg anbefales det stenging og/eller overvåking av fiske i sommermånedene for å unngå fiske i skallskiftingsperioden.

Den biologiske rådgivningen og kvotefastsettelsen var "det første steget i retning av en helhetlig forvaltningsplan". Havforskningsinstituttet leverer nå årlige rådgivninger og nye kvoter settes hvert år. Kvoten ble holdt på 4000 tonn både for 2018 og 2019 (Anon., 2017j; Anon., 2018h). På grunn av den lave krabbetettheten på norsk sokkel ble ikke hele kvoten fisket hverken i 2017 eller 2018. Dette skjedde først i 2019, da fisket ble stoppet 30. oktober (Anon., 2019f). Det blir også innført mer detaljerte reguleringer med bakgrunn i erfaring med fisket og de vitenskapelige vurderingene fra Havforskningsinstituttet, som for hvert år får mer kunnskap om forvaltningsobjektet. Det blir satt et tak på 12 000 teiner per fartøy. Teinene skal røktes minst én gang hver tredje uke. Denne var tidligere satt til en uke, men regelen ble ikke håndhevet fordi det ifølge fartøyene ikke er praktisk mulig (Anon., 2018i). Det settes videre krav til at det enkelte fartøy må røkte sine egne teiner. Lagring av teiner i sjøen blir ikke tillat (Anon., 2018k). Disse reguleringene skal bidra til et mer ordnet fiskeri. Det har til tider vært tett med teiner i sjøen og man ønsker å redusere konflikter mellom fartøyene, både krabbefiskere imellom og med rekefiskere. I tillegg arbeides det med å innføre periodevis stenging av fisket, som foreslått av Havforskningsinstituttet. Snøkrabben vokser ved å skifte skall. I denne perioden er skallet mykt og sårbart for ytre påkjenninger.

Det er også lite kjøtt i krabben i denne perioden. Den økonomiske verdien er da liten. Det er derfor et ønske om å stenge fisket i den viktigste skallskiftingsperioden. Målet er å redusere unødvendig fiskeri- og håndteringsdødlighet samt tap i verdi av krabben. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til dette. Både forskningsresultater og fangstrapporter viser store variasjoner i skallskifteperioden fra år til år og geografiske variasjoner (Anon., 2017a; 2017b; 2018a). I utgangspunktet foreslo departementet å stenge fisket i perioden 1. juni til 30. september. Kort frist til ikrafttredelse, kombinert med sterke argumenter fra næringen om stor variasjon i skallskifteperioden førte til at stengingen ble endret til meldeplikt og særskilt rapportering av innblanding av bløtkrabbe i fangst etter snøkrabbe i perioden 1. juni til 30. september. I tillegg ble det satt et krav om maksimum 20 % innblanding av bløtkrabbe. (Bløtkrabbe er krabbe som nylig har skiftet skall). Når dette skjer, skal fisket stoppes og fartøyet skifte fangstfelt (Anon., 2017i). Først i mai 2018 ble det innført stenging, i perioden 15. juni til 15. september. Grensen på maksimal innblanding av bløtkrabbe ble opprettholdt og rapportering av bløtkrabbe skal gjelde hele året. (Anon., 2018d; 2018i). Endringene er begrunnet i nåværende kunnskapsnivå og erfaringene i fisket hittil (2018i). Disse reguleringene viser at økt kunnskap om snøkrabben og erfaring med fisket har ført til mer detaljerte og velbegrunnede regler av snøkrabbefisket. Forvaltningssystemet har ervervet kunnskap om både snøkrabben og snøkrabbefisket – om både det naturlige og sosiale systemet som skal forvaltes - og slik er det blitt mer forvaltbart.

Samme år trekker Havforskningsinstituttet den slutning at krabben mest sannsynlig har spredt seg ved å vandre fra Chucki-havet nord for Beringstredet inn i Barentshavet. Dette er basert på genetiske analyser. Snøkrabben er altså ikke innført, men har spredt seg naturlig til Barentshavet fra øst (Anon., 2018a). Den ble allerede i 2014 ansett som umulig å utrydde (2014d). Den første biologiske rådgivningen og kvotefastsettelsen i 2017 var basert på målet om en bærekraftig høsting. Påfølgende undersøkelser viser også at snøkrabben har liten negativ effekt på bunnfaunaen men at den kan

bidra til økt biomasse av torsk og annen fisk, både direkte som mat for fisken og gjennom å virvle opp annet biologisk materiale fra bunnen (Anon., 2019c). Myndighetens regulering av den nye arten for å sikre en bærekraftig høsting kan derfor opprettholdes. På Fiskeridirektoratets reguleringsmøte i juni ble forvaltningsmålet i bestandstabellen endret fra 0 (uavklart) til 2 (høyt og om mulig stabilt langtidsutbytte) (Anon., 2019a).

### **Snøkrabben inngår i den ordinære forvaltningen**

Det siste steget i etablering av et forvaltningsregime for snøkrabbefisket fant sted i mars 2019 da man gikk bort fra ordningen med dispensasjon fra forbud mot fiske og innførte en ordinær tillatelsesordning etter den såkalte konsesjonsforskriften (Anon., 2019g). Vilkårene for å få tillatelse er omtrent de samme som for å få dispensasjon. Tillatelsen gis for et år av gangen (i motsetning til dispensasjonen som ikke var tidsavgrenset). Direktoratet sendte forslaget på høring i februar 2018. Her ble det presisert at endringen ikke gjaldt en lukking av fiskeriet, men en innføring av en åpen tillatelsesgruppe. Samtidig presiseres at tildeling av snøkrabbetillatelse ikke vil stenge for at departementet senere kan lukke fisket og at tildelt snøkrabbetillatelse ikke i seg selv gir noen rettigheter med tanke på tilgang til lukket gruppe (2018j). Regjeringen kalte dette en "oppnydding" i regelverket for fangst av snøkrabbe, hvor "fangst av snøkrabbe tilpasses til det tradisjonelle regelverket om deltakelse i fiske og fangst". Alle fartøy med dispensasjon måtte dermed søke om tillatelse. Over 50 fartøy hadde nå fått dispensasjon, men det var langt færre som drev aktivt snøkrabbefiske (rundt 10 de siste årene, men bare en håndfull leverer fangster av noe størrelse).

Det kommersielle fisket pågår nå på åttende året og tillatt fangstkvote har vært fastsatt siden 2017 (Anon., 2018g). For 2020 ble kvota etter råd fra Havforskningsinstituttet økt til 4 500 tonn (Anon. 2019b). Snøkrabbeforvaltningen er innlemmet som en del av den ordinære fiskeriforvaltningen; ordinære tillatelse tildes, det er fastsatt en kvote og innført tekniske reguleringer, forvaltningsmålene er satt og juris-

diksjonen er klar. Per dags dato, er det bare spørsmålet om fartøyskvoter som ikke er "løst". Snøkrabben har altså blitt forvaltbar.

### **Hvordan ble snøkrabben forvaltbar?**

I løpet av 6–7 år gikk snøkrabben i Barentshavet fra å være en ukjent og uregulert art til å bli en velregulert ressurs. Den ble gjort forvaltbar. Snøkrabben ble forvaltbar ved at den (forvaltningsobjektet) ble definert på en måte som gjorde at vi kunne anvende våre etablerte forvaltningsverktøy. Prosessen var ikke likefrem og enkel. For å gjøre den forvaltbar ble forskning, forvaltning og også domstoler mobilisert. Prosessen karakteriseres av kunnskapsutvikling gjennom forskning, innspill og tilbakemelding fra næringen, og politiske og juridiske prosesser mellom stater med både sammenfallende og motstridende interesser.

Snøkrabbeforvaltningen ble slik konstituert i et samspill mellom aktører som forvalter og de som blir forvaltet.

Kooiman og kolleger opererer med et tydelig skille mellom forvaltningssystemet og systemet som forvaltes, hvor et forvaltningssystems evne til å designe en forvaltning som matcher utfordringene i forvaltningsobjektet analyseres. Et kritisk punkt er kapasitet, og utgangspunktet for studiene har ofte vært fiskerier i områder med liten forvaltningskapasitet og mangel på etablerte institusjoner og praksiser. I Norge og for fisket i Barentshavet er forvaltningskapasiteten stor. Norge (og Russland) har både teknisk kapasitet, juridisk rammeverk og erfaring med enbestandsforvaltning av både fisk og skaldyr. Fisket etter snøkrabbe i Barentshavet startet derfor i et område med sterke institusjoner og lange forvaltningstradisjoner, både nasjonalt og internasjonalt. Spørsmålet som reises er hvordan en forvaltning blir etablert i en slik kontekst med stor forvaltningskapasitet.

Før norske myndigheter kunne ta i bruk de etablerte forvaltningsverktøyene på snøkrabben, måtte vi kjenne noen egenskaper ved den som kunne gi grunnlag for å iverksette bestemte reguleringer. Uklarheten om krabbens

opprinnelse og dens karakteristika måtte avklares ved at den ble tilegnet noen egenskaper. Avklaringen av hva som skulle forvaltes bestemte også hvem som skulle forvalte snøkrabben, det definerte forvaltningsnivået; nasjonalt, bilateralt eller regionalt. Hvis den ble klassifisert som en sedentær art ville den bli omfattet av bestemte institusjoner, var den ikke det, ville den knyttes til andre institusjoner. Å gjøre snøkrabben forvaltbar handlet derfor ikke om bygging av et forvaltningssystem, men om arbeidet med å tilskrive krabben egenskaper som gjorde at den kunne forvaltes i henhold til norske interesser. Snøkrabben ble norsk (og russisk) eiendom gjennom mobilisering av forvaltningskunstens redskaper, som forskning (beskrivelse, telling, måling, kartfesting), lovgiving (fiske- og fangstforskrifter, tekniske regler), samspillet med fiskerne, politiske prosesser (suverenitetshevelse og dialog og forhandling med andre lands myndigheter) og strafferettslige prosesser (arrest, tiltale og domfellelser i norske domstoler). Heller enn å vise hvordan et forvaltningssystem skapes, viser studien hvordan interaksjonen mellom forvaltningssystemet og de som forvaltes er gjensidig konstituerende i en prosess hvor forhold mer avklares gjennom etablerte praksiser mellom forvaltning, forskning og fiskere

(nasjonalt og internasjonalt). Dette samsvarer med Song og kollegers argument om at forvaltningen konstrueres når samhandling mellom de som forvalter og de som blir forvaltet fører til enighet om forvaltningsobjektets egenskaper og hvilke virkemidler som kan brukes. Det er et eksempel på hvordan forvaltningskunsten utøves (governmentality). Det var nettopp det at det var etablerte institusjoner på plass som gjorde det mulig å utøve myndighet som definerte snøkrabben slik at både norske og utenlandske fiskere ble styrbare. Studien viser slik hvordan sterke institusjoner opererer i et vel fungerende system med etablerte samhandlingspraksiser mellom forvaltningssystemet og de som skal forvaltes, og at snøkrabbeforvaltningen ble utviklet gjennom en prosess for å tilskrive krabben visse egenskaper. Etableringen av snøkrabbeforvaltningen i Barentshavet illustrerer derfor betydningen av legitimiteten til forvaltningssystemet som er etablert gjennom samhandling mellom forskning og forvaltning, forvaltning og næring og mellom norske og andre lands myndigheter. Forvaltningskapasitet kan slik forstås som en selvforsterkende faktor, hvor utøvelsen av forvaltningskunst reetablerer praksiser på nye fiskerier.

## Referanser

- Alvsvåg, J, A.-L. Agnalt & K.E. Jørstad (2009). Evidence for a permanent establishment of the snow crab (*Conoecetes opilio*) in the Barents Sea. *Biological Invasions*, **11**, pp. 587–595, <http://dx.doi.org/10.1007/s10530-008-9273-7>.
- Anon. (1982). De forente nasjoners havrettskonvensjon. 10-12-1982. [https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1982-12-10-1/\\*#\\*](https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1982-12-10-1/*#*)
- Anon. (1992). Konvensjonen om biologisk mangfold. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1992-06-05-1>
- Anon. (2007). Norsk svarteliste 2007. Økologiske risikovurderinger av fremmede arter. Artsdatabanken, Norge.
- Anon. (2011). Meld. St. 10 (2010–2011) Oppdatering av forvaltningsplanen for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Miljødepartementet, mars 2011.
- Anon. (2013a). Referat fra reguleringsmøtet 5. Juni 2013. Fiskeridirektoratet, Bergen. [https://fdir.brage.unit.no/fdir-xmlui/bitstream/handle/11250/217090/refReg\\_jun\\_2013.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://fdir.brage.unit.no/fdir-xmlui/bitstream/handle/11250/217090/refReg_jun_2013.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Anon. (2013b). Statsbudsjettet 2014 - tildelingsbrev til Havforskningsinstituttet. Kyst og fiskeridepartementet, 20. desember 2013. [https://nsd.no/polsys/data/filer/tildelingsbrev/2014\\_Havforskningsinstituttet.pdf](https://nsd.no/polsys/data/filer/tildelingsbrev/2014_Havforskningsinstituttet.pdf)
- Anon. (2014a). Forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. FOR-2014-12-19-1836. Nærings og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2014-12-19-1836>
- Anon. (2014b). Årsrapport 2014 fra Havforskningsinstituttet. [https://www.Havforskningsinstituttet.no/resources/publikasjoner/arsmeldinger/2015/2014\\_arsrapport\\_Havforskningsinstituttet.pdf](https://www.Havforskningsinstituttet.no/resources/publikasjoner/arsmeldinger/2015/2014_arsrapport_Havforskningsinstituttet.pdf)

- Anon. (2014c). Statsbudsjettet 2015 – tildelingsbrev (til fdir). Nærings og fiskeridepartementet 19 desember 2014. [https://www.regjeringen.no/contentassets/ab7b70cc80924f038a26a89417d0eb66/tildelingsbrev2015\\_fdir.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/ab7b70cc80924f038a26a89417d0eb66/tildelingsbrev2015_fdir.pdf)
- Anon. (2014d). Høring – forvaltning av snøkrabbe. Nærings og fiskeridepartementet. 28. 10.2014
- Anon. (2015a). Meld. St. 17 (2014-2015) Evaluering av forvaltningen av kongekrabbe. Nærings og fiskeridepartementet, Oslo.
- Anon. (2015b). Meld. St. 20 (2014–2015) Oppdatering av forvaltningsplanen for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten med oppdatert beregning av iskanten. Klima og miljødepartementet, Norge.
- Anon. (2015c). Meld. St. 15 (2014–2015) Melding til Stortinget Noregs fiskeriatvatar for 2015 og fisket etter avtalane i 2013 og 2014. Nærings- og fiskeridepartementet 20. mars 2015.
- Anon. (2015ad). Protokoll for den 45. Sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. <https://www.joint-fish.com/content/download/496/6327/file/45-norsk.pdf>
- Anon. (2015be). Statsbudsjettet 2015 – Tildelingsbrev (til Havforskningsinstituttet). Nærings og fiskeridepartementet, 18.12.2014. [https://www.regjeringen.no/contentassets/ab7b70cc80924f038a26a89417d0eb66/tildelingsbrev2015\\_Havforskningsinstituttet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/ab7b70cc80924f038a26a89417d0eb66/tildelingsbrev2015_Havforskningsinstituttet.pdf)
- Anon. (2015f). Årsrapporten fra Havforskningsinstituttet - Kunnskap og råd for rike og rene hav- og kystområder. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ab7b70cc80924f038a26a89417d0eb66/2016/arsrapporter-2015/arsrapport-2015-Havforskningsinstituttet.pdf>
- Anon. (2015g). Statsbudsjettet 2016: Tildelingsbrev til Fiskeridirektoratet. Nærings og fiskeridepartementet 17. desember 2015. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ab7b70cc80924f038a26a89417d0eb66/2016/fiskeridirektoratet-2016.pdf>
- Anon. (2015h). Forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. FOR-2015-02-19-137. Nærings og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-02-19-137?clickOrigin=dSF/forskrift/2014-12-19-1836||p2||fn0>
- Anon. (2015i). Forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. FOR-2015-12-22-1833. Nærings og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-12-22-1833?clickOrigin=dSF/forskrift/2014-12-19-1836||p1||fn0>
- Anon. (2015j). Forskrift om endring i forskrift om utøvelse av fisket i sjøen, FOR-2015-02-23-152, Nærings- og fiskeridepartementet, <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-02-23-152?clickOrigin=dSF/forskrift/2004-12-22-1878||c5||p28||fn0>
- Anon. (2016a) Meld. St. 20 (2015–2016). Noregs fiskeriatvatar for 2016 og fisket etter avtalane i 2014 og 2015. Nærings og fiskeridepartementet, mars 2016.
- Anon. (2016b). Protokoll for den 46. Sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, oktober 2016 <https://www.regjeringen.no/contentassets/5758084de2564891b7a2f1ac1c6feb57/protokoll-fra-den-46-sesjon-i-den-blandete-norsk-russiske-fiskerikommisjon.pdf>
- Anon. (2016c) Årsrapport 2016 fra Havforskningsinstituttet. Kunnskap og råd for rike og rene hav- og kystområder. [https://www.Havforskningsinstituttet.no/resources/publikasjoner/arsmeldinger/2016/arsmelding\\_2016.pdf](https://www.Havforskningsinstituttet.no/resources/publikasjoner/arsmeldinger/2016/arsmelding_2016.pdf)
- Anon. (2017a). Snøkrabbe i norsk forvaltningssone. Biologisk rådgivning 2017. Havforskningsinstituttet, februar 2017.
- Anon. (2017b). Snøkrabbe i norsk forvaltningssone. Biologisk rådgivning 2018. Havforskningsinstituttet, november 2017.
- (Anon 2017c). Status for miljøet i Barentshavet og ytre påvirkning – rapport fra Overvåkingsgruppen 2017. Fisken og havet, særnummer 1b–2017. [https://www.Havforskningsinstituttet.no/resources/BH\\_2017.pdf](https://www.Havforskningsinstituttet.no/resources/BH_2017.pdf)
- (Anon. 2017d). Meld. St. 28 (2016 –2017) Melding til Stortinget Noregs fiskeriatvatar for 2017 og fisket etter avtalane i 2015 og 2016. Nærings- og fiskeridepartementet 31. mars 2017.
- Anon. (2017f). Protokoll for den 47. Sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, [https://www.regjeringen.no/contentassets/d6f0d27133f24512b9414d20b7936dfc/protokoll-47.-sesjon\\_nr.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d6f0d27133f24512b9414d20b7936dfc/protokoll-47.-sesjon_nr.pdf)
- Anon. (2017g). Årsrapporten fra Havforskningsinstituttet - Kunnskap og råd for rike og rene hav- og kystområder. <https://www.regjeringen.no/contentassets/76a9cd4d079d415dbd6d7faa0ebae0e9/arsmelding-Havforskningsinstituttet.pdf>
- Anon. (2017h) Forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. FOR-2017-01-04-7, Nærings og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-01-04-7?clickOrigin=dSF/forskrift/2014-12-19-1836||p2||fn0>
- Anon. (2017i) Forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. FOR-2017-07-05-1140, Nærings og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-07-05-1140?clickOrigin=dSF/forskrift/2014-12-19-1836||p4||fn0>



- Anon. (2017j) Forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. FOR-2017-12-18-2203, Nærings og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-12-18-2203?clickOrigin=dSF/forskrift/2014-12-19-1836|p3|fn0>
- Anon. (2017c). Status for miljøet i Barentshavet og ytre påvirkning – rapport fra Overvåkingsgruppen 2017. Fisken og havet, særnummer 1b–2017. [https://www.Havforskningsinstituttet.no/resources/BH\\_2017.pdf](https://www.Havforskningsinstituttet.no/resources/BH_2017.pdf)
- Anon. (2018a). Snøkrabbe på norsk sokkel i Barentshavet. Bestandsvurdering og kovterådgivning 2019. Havforskningsinstituttet, november 2018.
- Anon. (2018b). Statsbudsjettet 2019 – Tildelingsbrev til Havforskningsinstituttet. Nærings og fiskeridepartementet, xx.12.2014. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/tidelingsbrev-arsrapporter-oppdragsbrev/2018/tidelingsbrev-Havforskningsinstituttet-2019.pdf>
- Anon. (2018c). Meld. St. 9 (2017-2018) Noregs fiskerivtalar for 2018 og fisket etter avtalane i 2016 og 2017, Nærings og fiskeridepartementet, mars 2018.
- Anon. (2018d) Forskrift om endring i forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. FOR-2018-05-24-761. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2018-05-24-761>
- Anon. (2018e). Protokoll for den 48. Sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb939423ea10498aac59dc3f7ac0dcd8/signert-protokoll-48.-sesjon--norsk-versjon.pdf>
- Anon. (2018f). Statsbudsjettet 2019: Tidelingsbrev til Fiskeridirektoratet, Nærings og fiskeridepartementet 18. desember 2018. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/tidelingsbrev-arsrapporter-oppdragsbrev/2018/tidelingsbrev-fiskeridirektoratet-2019.pdf>
- Anon. (2018g). Fiskeridirektoratet Årsrapport 2018, Livet i havet - vårt felles ansvar. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/tidelingsbrev-arsrapporter-oppdragsbrev/2018/fiskeridirektoratet-arsrapport-2018.pdf>
- Anon. (2018h). Forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. FOR-2018-12-17-2045, Nærings og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2018-12-17-2045?clickOrigin=dSF/forskrift/2014-12-19-1836|p3|fn0>
- Anon. (2018i). Høring – forslag til endring av forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. Nærings og fiskeridepartementet, 28.02.2018. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-snokrabbe/id2592200/>
- Anon. (2018j). Høring - åpen tillatelsesgruppe i fangst etter snøkrabbe. Fiskeridirektoratet, 2.2.2018. [file:///C:/Users/ingrid.kvalvik/Downloads/konsesjonsordning-snoekrabbe%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/ingrid.kvalvik/Downloads/konsesjonsordning-snoekrabbe%20(3).pdf)
- Anon. (2018k). Forskrift om endring i forskrift om utøvelse av fisket i sjøen, FOR-2018-05-24-760, Nærings- og fiskeridepartementet, 24.05.2018, <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2018-05-24-760?clickOrigin=dSF/forskrift/2004-12-22-1878|c5|p33|fn0>
- Anon. (2019a). Saksdokumenter til reguleringsmøtet 6. Juni 2019. Fiskeridirektoratet. [file:///C:/Users/ingrid.kvalvik/Downloads/Samleperm-reguleringsmote-vaar-2019-saksdok%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/ingrid.kvalvik/Downloads/Samleperm-reguleringsmote-vaar-2019-saksdok%20(4).pdf)
- Anon. (2019b). Forskrift om endring i forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe. FOR-2019-12-11-1710. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2019-12-11-1710?clickOrigin=dSF/forskrift/2014-12-19-1836|p3|fn0>
- Anon. (2019c). Snøkrabbe på norsk sokkel i Barentshavet. Bestandsvurdering og kovterådgivning 2020. Havforskningsinstituttet, november 2019.
- Anon. (2019d). Meld. St. 15 (2018 –2019) Melding til Stortinget Noregs fiskerivtalar for 2019 og fisket etter avtalane i 2017 og 2018. Nærings og fiskeridepartementet, mars 2019.
- Anon (2019e). Protokoll for den 49. Sesjon i den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. <https://www.regjeringen.no/contentassets/93db78e58049466fa8b7ac70e51661f1/samledokument-protokoll.pdf>
- Anon. (2019f). Forskrift om stopp av fangst av snøkrabbe i 2019. FOR-2019-10-15-1373. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-10-15-1373>
- Anon. (2019g). Forskrift om endring i forskrift om spesielle tillatelser til å drive enkelte former for fiske og fangst (konsesjonsforskriften) mv. FOR-2019-03-22-276. Nærings og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2019-03-22-276>
- Anon. (2020a). Statsbudsjettet 2020 - tildelingsbrev for Havforskningsinstituttet. Nærings- og fiskeridepartementet, 16.12.2019.
- Anon. (2020b). (Gjeldende) Forskrift om forbud mot fangst av snøkrabbe, FOR-2014-12-19-1836, Nærings- og fiskeridepartementet <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-12-19-1836>
- Churchill, R. & G. Ulfstein (1992). Maritime management in disputed areas. The case of the Barents sea. London; Routledge.
- Dahl, I. & E. Johansen (2017). The Norwegian snow crab regime and foreign vessels – a commentary on the Juras Vilkas decision of the Øst-Finnmark District Court

- <https://site.uit.no/nclos/2017/03/29/the-norwegian-snow-crab-regime-and-foreign-vessels-a-commentary-on-the-juras-vilkas-decision-of-the-ost-finnmark-district-court/>
- Falk-Petersen, J., & C.W. Armstrong (2013). To have one's cake and eat it too. Managing the alien invasive red king crab. *Marine Resource Economics*, **28**:1, pp. 65–81.
- Henriksen, T. (2019). The Senator case – a new turn in Norway's dealings with foreign vessels operating in the waters off Svalbard. [http://site.uit.no/jclos/files/2019/02/JCLOS-BLOG\\_28.2.2019\\_The-Senator-Case.pdf](http://site.uit.no/jclos/files/2019/02/JCLOS-BLOG_28.2.2019_The-Senator-Case.pdf)
- Hvingel, C., C. Hansen & H. Sundet (2015). Snøkrabbe – the good, bad and ugly. Økonomisk potensial & økosystem effekter. In: Snow Crab Conference in Tromsø, Norway, 7 May. Norway: Institute of Marine Research.
- Jentoft, S. & J.P. Johnsen (2015). The dynamics of small-scale fisheries in Norway: From adaptability to governability. In *Interactive governance for small scale fisheries. Global reflections*, ed. S. Jentoft & R. Chuenpagdee, pp. 705–723. Cham: Springer International Publishing .
- Jentoft, S. & R. Chuenpagdee. (2013). Concerns and problems in Fisheries and Aquaculture – Exploring governability. In *Governability in Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications*. M. Bavinck, R. Chuenpagdee, S. Jentoft & J. Kooiman (red.) Chapter 3, pp. 33–44. Mare Publication series 7, Springer.
- Johnsen, J.P. (2017). Creating political space at sea: governmentalisation and governmentality in Norwegian fisheries. *Maritime Studies*, **16**:18, pp. 1–24.
- Kooiman, J., M. Bavinck, S. Jentoft & R. Pulling (red.) (2005). *Fish for life: Interactive governance for fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kooiman, J. & M. Bavinck (2013). Theorizing Governability – the interactive governance perspective. In *Governability in Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications*. M. Bavinck, R. Chuenpagdee, S. Jentoft & J. Kooiman (red.) Chapter 2, pp. 9–32. Mare Publication series 7, Springer.
- Oug, E., S.K.J. Cochrane, J.H. Sundet, K. Norling & H.C. Nilsson (2011). Effects of the invasive red king crab (*Paralithodes camtschaticus*) on soft-bottom fauna in Varangerfjorden, Northern Norway. *Mar. Biodivers.*, **41**, pp. 467–479, <http://dx.doi.org/10.1007/s12526-010-0068-6>.
- Oug, E., J.H. Sundet & S.K.J. Cochrane. (2017). Structural and functional changes of soft-bottom ecosystems in northern fjords invaded by the red king crab (*Paralithodes camtschaticus*). *Journal of Marine Systems*, **2017**. Doi: 10.1016/j.jmarsys.2017.07.005
- Pedersen, T. (2006). The Svalbard Continental Shelf Controversy: 2 Legal Disputes and Political Rivalries. *Ocean Development & International Law*, **37**, pp. 1–20.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, **44**, pp. 652–667.
- Song, A.M., J.P. Johnsen & T.H. Morrison (2018). Reconstructing governability: How fisheries are made governable. *Fish and Fisheries*, **19**, pp. 277–289.
- Sundet, J.H. & S. Bakanev (2014). Snow crab (*Chavforskningsinstituttetonoecetes opilio*) – a new invasive crab species becoming an important player in the Barents Sea ecosystem. ICES CM 2014/F:04
- Sundet, J.H., & A.H. Hoel (2016). The Norwegian management of an introduced species: The Arctic red king crab fishery. *Marine Policy*, **72**, pp. 278–284.