

# Arter – bevaring til besvær

En studie av politiske aktørers forståelse og diskusjon av det norske  
arts mangfoldet, 1968-2009

Vilde Antonie Haug Slottemo



Masteroppgave i historie: HIS350

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Universitet i Bergen

Vår 2022





Vilde Antonie Haug Slottemo

2022

*Arter – bevaring til besvær: En studie av politiske aktørers forståelse og diskusjon av det norske artsmangfoldet, 1968-2009*

<https://bora.uib.no>

## **Abstract**

In present time there is pressure on biological diversity and species in Norway. This is part of larger, global issues related to the decline of nature, environmental issues and climate change. This has impact on the human lifestyle and our relationship to nature. These changes are therefore important and interesting to study in a historical perspective.

This study has aimed to shed light on political participants understanding, discussion and actions toward species. In addition the relationship between a scientific knowledge base and politics have been investigated. My goal has been to gain insight in conflicts and arguments related to the management of species. To achieve this, two main themes have been the subject of investigation: Nature conservation laws and the management of predators. Documents from political participants have been my main source of information.

I argue that the management of species have been the subject of change. In 1970 it was considered sufficient to preserve endangered animal species by shielding them from human action and influence. In 2009 all species, endangered or not, were considered important to preserve. All species were part of an ecosystem, important to the human society in a fundamental way. This implied the importance of regulations and controlling all parts of nature, including how looking after species has been considered efficient. I have found that this change are related to a new view on why nature is important to preserve, and that global natural science have an influence on this view.

Predators, on the other hand, are viewed as dissimilar from all other species. They generate another debate: Their relationship to humans are different. These species can be seen as a threat against humans because they embody a different form of power than any other species. They expand into the human sphere, where other species are a subject of human expansion. Therefore, predators are separated from the management of other species. This is the result of actions from political participants. The analysis shows how nature are discussed, understood, and managed as a result of interpretations, and not a given fact.

**English title:** Species – preservation as a problem: A study of political participants understanding and discussion of species, 1968-2009.



## **Forord**

Temaet for en masteroppgave i historie var ikke så vanskelig å velge. Problematikk knyttet til klima, natur og miljø er noe som er relevant for hele vår samfunnsutvikling og personlig motivasjon har slik vært viktig. Dette har vært et utrolig givende prosjekt, hvor jeg har lært mye om denne problematikken.

En stor takk må rettes til veileder Yngve Flo. Tusen takk for at du har vært tålmodig, gitt gode råd og fått meg inn på rett spor. Det å bevege seg fra vage ideer om natur til et ferdig prosjekt hadde ikke vært mulig uten din hjelp!

Denne masteroppgaven hadde heller ikke vært mulig uten familie og venner. Takk til mamma og pappa for at dere alltid vet hva jeg trenger å høre, gir meg støtte og vil diskutere med meg. Takk til Elvira, du får meg bestandig i bedre humør. Takk til Charlotte og Maren for oppmuntrende ord og gode tilbakemeldinger.

Ikke minst må studiegjengene takkes. De fem årene vi har studert sammen har vært utrolig morsomme. Studietiden hadde ikke vært den samme uten dere.

Bergen, mai 2022.

Vilde Antonie Haug Slottemo

# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1: Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1: Tema, problemstilling, kildevalg og metode .....	1
1.2: Relevant forskningslitteratur: Natur, politikk og vitenskap.....	8
<b>Kapittel 2: Naturvernloven og naturmangfoldloven .....</b>	<b>18</b>
2.1: Innledning .....	18
2.2: Naturvern og arter fram mot 1970.....	18
2.3: Det første skrittet på veien mot en ny lov: Naturvernrådet og Biomangfoldlovutvalget .....	20
2.3.1: Fredning og vern med ansvar for fremtiden: Naturvernrådets innstilling .....	20
2.3.2: Økosystemtilnærmingen som grunnprinsipp: NOU 2004: 28 fra Biomangfoldlovutvalget	23
2.4: Det andre skrittet på veien mot ny lov: Departementenes revideringer .....	28
2.4.1: Naturvern og andre interesser: Ot.prp.nr.65 (1968-69) .....	28
2.4.2: Naturvernet – likestilt, konkurrerende eller overordnet?: Ot.prp.nr.68 (1969-70).....	31
2.4.3: Arter og bærekraftig bruk av deres leveområde: Ot.prp.nr.52 (2008-2009).....	35
2.5: Det tredje skrittet på veien mot ny lov: Behandling i stortingskomiteer .....	42
2.5.1: Å løfte en lovs intensjoner: Innst.O.XVII (1969-70).....	42
2.5.2: Naturen, staten og individet: Innst.O.nr.100 (2008-2009).....	44
2.6: Det fjerde skrittet på veien mot ny lov: Diskusjonen i Odels- og Lagtinget .....	47
2.6.1: «Arbeidet med naturvernlovgivningen kan ikke på noen måte sies å være slutført.»: Diskusjonen i Odels- og Lagtinget i juni 1970 .....	47
2.6.2: «Lovforslaget styrker mulighetene for å ta vare på artene ved at vi også tar vare på artenes leveområder.»: Diskusjonen i Odels- og Lagtinget i juni 2009 .....	51
2.7: Teoretiske perspektiver og kapittelkonklusjon .....	52
2.7.1: Dyrearter og alt av naturens mangfold .....	52
2.7.2: Hvorfor var naturen viktig? Fra en størrelse utenfor samfunnet til en essensiell størrelse for samfunnet .....	54
2.7.3: Mulighetsrommet for å diskutere og forstå arter .....	60
<b>Kapittel 3: Rovdyr .....</b>	<b>66</b>
3.1: Innledning .....	66
3.2: Rovdyr som skadedyr og økologisk viktige fram mot 1992.....	68
3.3: Stortingsmeldinger og nye kurser for rovdyrforvaltningen .....	71
3.3.1: Rovdyr som hovedperson: St.meld.nr.27 (1991-92).....	71



3.3.2: Husdyr som hovedperson: St.meld.nr.15 (2003-2004).....	73
3.4: <i>Innstillinger om rovdyr – eller skadedyr?</i> .....	79
3.4.1: En enig komite: Innst.S.nr.182 (1991-1992) .....	79
3.4.2: En uenig komite: Innst.S.nr.174 (2003-2004) .....	80
3.5: <i>Tiltro og mistillit til rovdyrforvaltningen: Diskusjonen i Stortinget</i> .....	86
3.5.1: Reell kritikk, men tiltro til forvaltningsforslaget: Diskusjonen i Stortinget i juni 1992.....	86
3.5.2: Reell kritikk og kompromisser: Diskusjonen i Stortinget i mai 2004 .....	88
3.5.3: Hva er det med ulven?: Utvikling i stortingsdiskusjonene .....	90
3.6: <i>Teoretiske perspektiver og kapittelkonklusjon</i> .....	95
<b>Kapittel 4: Konklusjon .....</b>	<b>99</b>
<b>Kilder og litteratur .....</b>	<b>IX</b>
<i>Kilder</i> .....	<i>IX</i>
<i>Litteratur</i> .....	<i>X</i>
Bøker og artikler .....	X
Nettressurser .....	XII

# Kapittel 1: Innledning

## 1.1: Tema, problemstilling, kildevalg og metode

Kriser og problematikk knyttet til klima, miljø og natur er velkjent i 2022. De potensielle endringene for menneskets levesett står i sentrum for oppmerksomheten. På samme tid er det også relevant å gjøre koblinger til fortida for å forklare hvordan denne situasjonen har oppstått. Dette er ikke overraskende: Historie er tross alt en refleksjon av hva vi er opptatt av og bekymret for i samtiden.<sup>1</sup>

Natur- og miljøproblematikk er noe som interesserer meg, både på et faglig og personlig nivå. Å skrive om natur og miljø innebærer mange muligheter og forskjellige innganger. Det vil derfor være nødvendig med en tematisk avgrensning. Jeg skal skrive en oppgave om politikk. Fokuset vil være på diskusjon og forståelse av norsk arts mangfold. I 2022 er arter og biologisk mangfold under press i Norge. Noe av denne utviklingen kan føres tilbake til politiske beslutninger.

Politikk kan defineres og studeres på ulike måter. Én definisjon ser politikk som en tautrekking: Knappe goder og uønskede byrder skal fordeles. Det foregår det en kamp om maktposisjoner som gir innflytelse på denne fordelingen.<sup>2</sup> Politikerne skal fordele fellesgoder: Natur, som grunnlaget for alt menneskelig liv, kan sees som et essensielt fellesgode.<sup>3</sup> Naturen, og de goder og byrder den kommer med, er derfor viktig å regulere for politikerne. Som et essensielt fellesgode har natur - og dermed arts mangfold - blitt diskutert innenfor den politiske sfæren. Tap av biologisk mangfold trenger ikke være et resultat av tilfeldigheter, men kan heller ses som en utvikling hvor også norske politikere har vært viktige aktører. Derfor er det interessant å få mer kunnskap om hvordan denne situasjonen har oppstått. Forholdet mellom politikk, natur og kunnskap kan være uavklart og komplisert. Hvordan skal naturen forvaltes? Dette er viktig å forske på for å forstå utviklinger og tendenser i samfunnet vårt. Det kan denne masteroppgaven bidra med.

---

<sup>1</sup> Sörlin og Warde, *Nature's End*, 2.

<sup>2</sup> Fermann (red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*, 12.

<sup>3</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 13-14.

Valg av tema kan også begrunnes i allerede eksisterende forskning. Det finnes allerede en del litteratur om norsk miljø- og klimapolitikk. Jeg har derimot ikke lyktes å finne verk som fokuserer utelukkende på norske arter og diskusjonen av disse innenfor den politiske sfæren. Slik kan min oppgave bidra med ny kunnskap innenfor et aktuelt fagfelt.

I denne masteroppgaven er jeg interessert i vitenskapens rolle i utformingen av politikk og politiske aktørers forståelse av arter. Jeg vil undersøke hvordan politiske aktører har diskutert og forstått norsk arts mangfold, og hvordan disse artene blir en del av et politikkkfelt. Det er ulike spenninger innad i denne diskusjon. Hvilke konfliktlinjer er mulig å se i disse debattene? Hvordan argumenterer de ulike politiske aktørene for sitt syn? Målet er å gripe dynamikken og spenningene på dette feltet når det gjelder synet på arts mangfold, på tvers av tid og på tvers av ulike politiske aktører. For å kunne utforme politikk som regulerer arter kan en naturvitenskapelig forståelse være tilstedeværende. Hvilken eventuell sammenheng mellom et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag og politikktutforming ser jeg?

Jeg skal altså på den ene siden studere politikernes forståelse av natur og arter, og på den andre hva slags politikk som må til for å forvalte disse artene på en hensiktsmessig måte. Disse to aspektene er tett integrert.

Jeg er i tillegg interessert i om noen arter har ulik status fra resten av arts mangfoldet, og hvordan dette manifesterer seg i praksis. Jeg har funnet ut at rovdyr skiller seg ut i diskusjonen om arts mangfold. På hvilken måte blir rovdyrene gitt en annen status, og hva kan sies å være forklaringen på dette?

Noen begreper i denne problemstillingen må utdypes. Både «art» og «forvaltning» kan problematiseres. Begrepet «politiske aktører» må avgrenses.

«Art» er forstått som et biologisk begrep, men er også historisk og samfunnskapt. Det er fortolket og gitt betydning i en historisk kontekst. I den biologiske sfæren i dag finnes det ikke én bestemt definisjon som alle forskere er enige om. En vanlig, men ikke uttømmende forståelse av ordet, er at individer er av samme art hvis de kan få fertile avkom i naturlige omgivelser.<sup>4</sup> I Norge er det påvist rundt 47 000 arter. Med antatte, uoppdagede arter er tallet

---

<sup>4</sup> Rose og Torgersen, «Hva er egentlig en art?». *Forskning.no*. 28.11.16. <https://forskning.no/biologisk-mangfold-biologi-nye-arter/hva-er-egentlig-en-art/258457>

over 72 000. 65% av artsmangfoldet er altså oppdaget, 35% gjenstår å oppdage.<sup>5</sup> Jeg vil ikke avgrense meg til en definisjon av arter, da dette ville være å foregripe funn. Den forståelsen politiske aktører har av arter er ikke en *forutsetning* de går inn med i diskusjonen, men et *resultat* av den. Dette synet trenger heller ikke å være det samme for alle de politiske aktørene jeg skal studere. Deres forståelse av arter vil være et funn og et viktig aspekt av artsforvaltning. Til tross for dette er en mindre avgrensning nødvendig, hvis ikke blir undersøkelsesområde for stort. I min empiri kan jeg se et skille i aktørens forståelse av arter, hvor de differensierer mellom «dyreriket» og «planteriket». Dette er et historisk skapt skille som aktørene reproducerer. Jeg vil ikke ta for meg diskusjonen av «planteriket», altså planter, sopp, trær og lignende arter. Det er slik den første av disse diskusjonene jeg velger å avgrense meg til, og vil finne ut hvordan de politiske aktørene forstår.

Jeg er altså opptatt av hvordan norsk politikere diskuterer, forstår og deretter forvalter arter. Hva mener jeg her med forvaltning? Jeg tenker da på å *administrere* arter, altså lage regler og praksiser for artshåndtering. Bevaring *kunne* også ha blitt brukt. Det kan tolkes som et normativt begrep med betydningen «beskyttelse» eller «ivaretagelse». Det er ikke sikkert at ivaretagelse har vært et politisk mål. Forvaltning er et mer «nøytralt» begrep som impliserer at politikerne har makt over fellesgoder, i dette tilfellet norsk artsmangfold. Disse artene skal de skal lage lover og regler for, og de må derfor argumentere for og legitimere sine synspunkt. Disse argumentene er ikke statiske, men vil nødvendigvis endres over tid. Forvaltning peker også mot institusjoner rundt politikerne, som departement og direktorat. Deres praksiser vil medvirke til hvordan håndtering av arter blir seende ut.

Dette leder oss over til begrepet «politiske aktører». Dette kan ha en vid betydning og inkludere et stort antall aktører: Politikere på ulike nivå, statlige institusjoner som departement og direktorat, forskjellige stater, diverse organisasjoner, offentlig opinion, media eller diskursive forståelser. I min avgrensning av begrepet vil jeg inkludere politikere valgt inn på Stortinget og studere deres diskusjon av artsmangfold. Samtidig er jeg interessert i hvordan den diskusjon som avholdes i stortingsalen *blir til*. Politikk, i min forståelse og avgrensning av begrepet, er også det som skjer *før* politikerne kan vedta lover eller sette reformer ut i live. Politikk er et resultat av praksiser, der fagfolk og byråkrater har satt viktige premisser. Dette

---

<sup>5</sup> Miljødirektoratet, «Arter».

er med på å forme handlingsrommet de folkevalgte politikerne til syvende og sist har. Jeg vil derfor inkludere fagfolk i departement og utvalg i min avgrensning av politiske aktører. Disse aktørene har ikke politiske verv, men er også viktige premissleverandører til politiske prosesser. Det er slik den formelle politiske prosessen innenfor det formelle politiske apparatet jeg har sett på. Dette utelukker andre aktører. Det har mest sannsynlig vært en bred diskusjon om arter blant forskjellige medier og interesseorganisasjoner. En analyse av dette kildematerialet hadde blitt en annen type oppgave. Måten jeg avgrenser problemstillingen på vil skape et mindre forskningsfelt. Det vil gjøre det mulig å få en dypere innsikt i de enkelte delene av den formelle politiske prosessen. Å gå i dybden gjør det mulig å analysere diskusjoner, forståelse og forvaltning av artsmangfold på en hensiktsmessig måte. En videre problemstilling – og en videre forståelse av politiske aktører – ville vært for omfattende for en masteroppgave.

Min problemstillingen og avgrensning påvirker hvilket kildemateriale som er aktuelt å analysere, men det er fortsatt mye empiri som kunne vært aktuell. Det vil derfor være nødvendig å avgrense tema, materiale og tidsrom. Jeg har valgt å studere en overordnet politisk diskusjon i oppgavens første del, og en konkret politisk case i den andre. Slik vil jeg få innsikt i en generell diskusjon om artsmangfold, men også kunne gå mer i dybden på et konkret politisk eksempel. Det vil nødvendigvis være en forskjell mellom disse diskusjonene. Da blir en todeling av analysen den beste måten å gjøre det på. Det finnes noen politiske generaldebatter om artsmangfold, ofte knyttet til NOU-er eller innføring av lovverk. Det eksisterer også et fåtall mer spesifikke, politiske caser som tar for seg en mer avgrenset del av den norske fauna. Gjennom forarbeid med både potensielle kilder og litteratur har jeg kunnet avgrenset mitt undersøkelsestema.

Temaene jeg har valgt å studere er *naturvernlovgivning* og *rovdyr*. Diskusjonen av naturvernlovgivning vil være et overordnet, politisk tema: Disse lovene skal potensielt regulere alt av norsk artsmangfold og vil kreve en større og bredere diskusjon. Diskusjonen om rovdyr dreier seg om en konkret gruppe arter, og den politiske diskusjonen om disse artene vil derfor være annerledes. Det vil slik være mulig å si noe om to ulike, men relaterte diskusjoner, som begge forteller noe om forvaltningen og forståelsen av norske arter.

Å velge naturvernlovgivning som oppgavens første del er gjort av flere grunner. Lovverk har en praktisk funksjon: Lover er styrende for menneskers handlinger. De legger også grunnlaget for normer i et samfunn og har en stor symbolverdi. Utformingen av en lov er dermed viktig

og krever en lengre politisk diskusjon i Stortinget. Debatten kan synliggjøre hvordan politikerne argumenterer og hvilke konflikter som er dominerende. Det vil også være nødvendig for de politiske aktørene å avgrense og definere arter, og det vil slik være mulig å si noe om hvilken forståelse som ligger til grunn. Samtidig er det å utforme en lov en lengre prosess i apparatet rundt politikerne: Egne lovkomiteer og departement vil måtte omforme natur til argumenter og vurderinger. Her vil fagkunnskap møte en demokratisk prosess. Det vil være nødvendig å sette ord på hvorfor (ikke) norske arter bør ivaretas og på hvilke måter dette eventuelt skal skje. Det å analysere en hel *lovprosess* kan slik gi innsikt i hvordan de politiske aktørene jeg er interessert i, har diskutert og forstått artsmangfold.

Jeg vil analysere to lover: Lov om naturvern (naturvernloven) fra 1970 og dens etterfølger, lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) fra 2009. Dette er imidlertid ikke det eneste lovverket som regulerer norske arter. Viltloven og plan- og bygningsloven er andre eksempler. Valgte lover befinner seg likevel i en særstilling: Hovedformålet med dem er å angi bestemmelser for å regulere natur og artsmangfold. I tillegg erstattet naturmangfoldloven alle bestemmelser i naturvernloven: Lovene er relatert. Viltloven kunne vært inkludert i analysen: Lovens hovedformål er likevel jakt og bruk av naturen, ikke vern og fredning av arter. Naturvernlovene vil gi en større innsikt i *hvorfor* arter skal ivaretas – eller ikke. Plan- og bygningsloven regulerer hvordan areal skal brukes i hele landet. Den vil derfor, til syvende og sist, påvirke areal hvor arter lever, selv om dette ikke nødvendigvis er formålet med loven. Forholdet mellom nedbygging av areal med hjemmel i plan- og bygningsloven og tap av artsmangfold er derimot en noe nyere diskusjon.<sup>6</sup> Diskusjonen blant politiske aktører om plan- og bygningsloven vil ikke gi innsikt i forståelsen av norske arter på samme måte som en analyse av naturvernlovene vil gjøre.

Jeg har nevnt at jeg skal analysere en lovprosess. Med dette sikter jeg til hele prosessen med å utforme en lov, med alle de dokumenter og diskusjoner det innebærer. Jeg har valgt å avgrense politiske aktører til nasjonalt valgte politikere og fagfolk i departement og utvalg, og vil studere den formelle, politiske prosessen. En løsning for å inkludere alle disse aktørene og

---

<sup>6</sup> Se for eksempel Winge og Holth, «Kommunene bør føre arealregnskap» 22.8.21: <https://www.morgenbladet.no/ideer/kronikk/2021/08/22/kommunene-bor-fore-arealregnskap/> og Vikse, «Lovendringer som truer naturen» (U.Å): <https://www.sabima.no/lovendringer-som-truer-naturen/> for eksempler på denne diskusjonen.

er å analysere hele *dokumentkjeder*.<sup>7</sup> Ved å se på empirisk materiale fra hele lovprosessen kan jeg få innsikt i de politiske aktørenes meninger og jeg kan se på den utviklinga som skjer mellom dokumentene. Denne utviklingen vil være viktig: Her kan jeg få innsikt i nyanser i diskusjon og forståelse, men også hvordan konflikter og argumenter bygger på hverandre. Dermed vil et begrenset antall dokumenter, som proposisjoner, innstillinger og NOU-er, utgjøre primærkildene.

Jeg har altså valgt å analysere to lover fra to ulike tider. Lovprosessen vil være relativt lik og bestå av samme type dokumenter, selv om lovene er utformet med nesten 40 års mellomrom. Det har vist seg hensiktsmessig å jamføre de samme dokumenttypene i min egen analyse. Slik kan analysen gi kunnskap om utvikling mellom hvert dokument tilknyttet samme lov, men også utviklingen som har skjedd mellom to *like* dokumenter i forskjellig tidsrom. La meg gi et eksempel: Kommunal- og arbeidsdepartementets Ot.prp.nr.65 (1968- 69) var en del av en avgrenset dokumentkjede sent på 1960- tallet, og var en del av utformingen av naturvernloven fra 1970. Dette dokumentet kan jamstilles med Miljøverndepartementets Ot.prp.nr.65 (2008-2009) som ledet fram til naturmangfoldloven fra 2009. Ved å sammenligne kildematerialet på denne måten blir en utvikling på to nivåer tydelig: Mellom dokumenter i samme tidsperiode og mellom dokumenter i to ulike perioder. Slik vil det være mulig å si noe om diskusjonen og utviklingen av artsforvaltningen i lovenes utformingsperiode, 1968-1970 og 2004-2009, men også hva som skiller og forener disse diskusjonene på et overordnet nivå.

Andre del av oppgaven vil omhandle rovdyr. Den generelle diskusjonen om artsmangfold trenger et konkret eksempel. Rovdyr er likevel ikke et selvsagt eller tilfeldig valg: Hvorfor vil jeg studere diskusjonen av akkurat disse artene? Det er noen arter som skiller seg ut i den politiske diskusjonen: Rovdyr blir definitivt mest debattert og nevnt. De er tilnærmet den eneste gruppen med arter som får sin egne, avgrensede artsdebatt og sitt eget politikkfelt. Dette er funn jeg gjør i min empiri, og valget om å studere rovdyr nærmere er et resultat av disse funnene. Analysen av rovdyr er viktig på egne premisser, men også for å forstå diskusjonen av artsmangfold rent allment og på et overordnet nivå.

---

<sup>7</sup> Begrepet er hentet fra Asdal og Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*. Forfatterne mener at dokumenter bygger på hverandre. Ved å analysere hele kjeder er det mulig å få innsikt i modifieringsarbeid og oversettelser som skjer mellom dokumentene og dermed utviklinger og endringer.

Kapittelet om rovdyr vil bli bygd opp på samme måte som første del av oppgaven, med en aktiv jamføring av kildematerialet. Materialet vil være stortingsmeldinger om rovdyr fra 1992 og 2003-2004. Disse – og påfølgende innstilling og diskusjon i Stortinget – vil bli jamstilt. Slik vil også hensikten i dette kapittelet være å vise en utvikling mellom hvert dokument i samme periode, men også utviklingen i diskusjonen politiske aktører har mellom 1992 og 2003.

Å begrense analysen til disse to stortingsmeldingene og oppfølgingen av dem er et aktivt valg. Det foreligger mye potensielt kildemateriale, men stortingsmeldingen i 1992 er den første meldingen om rovdyr. Kartlegging av potensielt kildemateriale tyder på at rovdyr tidligere bare har vært diskutert sporadisk i Stortingets spørretimer og i interpellasjoner. En av disse interpellasjonene vil bli redegjort for som bakgrunn. Stortingsmeldingen i 2003 er den foreløpig siste meldingen om rovdyr. For å vise en utvikling, og samtidig avgrense materialet, er det derfor hensiktsmessig å analysere disse to. Annet potensielt kildemateriale kunne vært en stortingsmelding om rovdyr fra 1997 eller rovdyrforliket fra 2011. Disse er ikke den av analysen. Dette valget handler om avgrensning av hensyn til lengden på oppgaven og tid til rådighet.

Hvordan vil jeg gå fram for å analysere disse kildene? Jeg har lest alt kildemateriale systematisk. I de tilfeller hvor kildematerialet har vært svært omfattende, som NOU 2004: 28 på nesten 900 sider, har jeg aktivt valgt å lete etter ord knyttet til «art» eller ord som kan assosieres med art. Utover dette har en nærlesing av alt kildematerialet vært nødvendig.<sup>8</sup> Jeg har erfart at diskusjonen om arter er tett koblet sammen med den generelle diskusjonen av naturens verdi og politiske mål med naturen. Hvis jeg bare hadde konsentrert meg om den distinkte artsdiskusjonen, ville jeg gått glipp av verdifulle funn.

Denne arbeidsmetoden, og valget om å bruke dokumenter som primærkilder, er inspirert av Kristin Asdal og Hilde Reinertsens *Hvordan gjøre dokumentanalyse – en praksisorientert metode*. Asdal og Reinertsen mener at dokumenter bør studeres som noe *materielt*, ikke bare som tekst. Et dokument er med å skape saken og må sees som et redskap, noe som muliggjør en bestemt handling. Mellom dokumenter skjer det «modifiseringsarbeid», små grep,

---

<sup>8</sup> Ryymän defineres nærlesing som det som konkret blir sagt i teksten: Ord, uttrykk, metaforer og bilder og oppbygging av teksten. Melve og Ryymän (red.), *Historikernes arbeidsmåter*, 49.



forflytninger og operasjoner som gjør at saken endrer karakter og kan ha påvirkning på hva som skjer med saken videre.<sup>9</sup> Disse endringene kan påvirke hvordan saken til sist blir seende ut. Et annet poeng for Asdal og Reinertsen er at ting «der ute» blir forflyttet inn i dokumentet. Det muliggjør politisk handling: Tingen blir en *dokumentsak* og virker til sist tilbake på «tingen» utenfor dokumentet. Arter blir altså skrevet inn et dokument og blir en «dokumentsak»: Hvordan de blir framstilt er ikke gitt på forhånd, men blir skapt gjennom aktiv handling i dokumentet. Dette er ikke nødvendigvis en avspeiling av den virkelige arten utenfor teksten. Dokumenter er altså avgjørende for å utforme politikk. Denne innsikten har gjort at dokumenter er et sentralt objekt å studere for meg, og har påvirket valg av analysemateriale.

Valg av tema er som nevnt begrunnet i allerede eksisterende forskning. Men forskningslitteraturen har også bidratt med inspirasjon til måter å lese kildene på. Noe av den har fungert som et analytisk verktøy for å tolke mine egne funn. I neste del av dette kapittelet vil jeg presentere relevant forskningslitteratur, og jeg vil gjøre det klart hvordan litteraturen kan bidra til min egen analyse. Det er spesielt tre fagpersoner som har vært viktige for meg: Allerede nevnte miljø- og vitenskapshistoriker Kristin Asdal, miljøhistoriker Sverker Sörlin og sosiolog Gisle Andersen.

## **1.2: Relevant forskningslitteratur: Natur, politikk og vitenskap**

Denne masteroppgaven analyserer miljø og natur. Det å studere dette i et historisk perspektiv er en lengre tradisjon. *Miljøhistorie* oppstod i USA sent på 1960-tallet, men man kan ane europeiske spor tilbake til Annales-skolen. Disiplinen har vært dominert av amerikanske historikere og blir beskrevet som en tverrfaglig disiplin. Finn Arne Jørgensen mfl. poengterer: «At its most basic level, environmental history is concerned with the interaction between humans and their environment in a historical perspective.»<sup>10</sup> Utover dette grunnleggende nivået, er miljøhistorie preget av mange forskjellige tilnærminger. Disiplinen fokuserer på interaksjonen og forholdet mellom natur og mennesket, og det er mange ulike måter å løse dette på. Den amerikanske miljøhistorikeren Douglas R. Weiner mener disiplinen handler om

---

<sup>9</sup> Asdal og Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*, 114.

<sup>10</sup> Jørgensen mfl., «Entangled Environments», 15.

makt: «Every environmental story is a story about power.»<sup>11</sup> Å endre naturen innebærer å endre maktforholdet i et samfunn, mener Weiner. Dette impliserer at humaniora og samfunnsvitenskapene har en viktig rolle i miljøhistoriedisiplinen: Det handler om maktkamp innenfor den menneskelige sfære. Sverker Sörlin og miljøhistoriker Paul Warde beskriver miljøhistorie som: «(...) a convenient umbrella under which diverse types of work have been able to place themselves.»<sup>12</sup> De mener også at naturvitenskapen har vært viktig for miljøhistorikere. Historikerne har oftere sett til naturvitenskap enn samfunnsvitenskap for empiri og konsepter.<sup>13</sup> Hvordan forskere kan «lese» naturen er løst på ulike måter, og det å gå til naturvitenskapen blir ofte den foretrukne løsningen. Men hvordan skal forholdet mellom natur som forskningsobjekt og naturvitenskapen som empirisk «tilfører» løses? Finn Arne Jørgensen og Dolly Jørgensen mener miljøhistorie er mer enn en studie av vitenskapelige målte endringer. Det er heller en studie av menneskets fortolkninger og forhold til naturen.<sup>14</sup> Forholdet mellom natur og kultur, menneske og miljø, og naturvitenskap og samfunnsvitenskap virker å være håndtert på ulike måter innen miljøhistoriedisiplinen. Dette har gitt opphav til mange forskjellige tilnærminger.

Hvordan er statusen i Norge? Her finnes det ulike vurderinger og meninger. De fleste nordiske historikere som skriver miljøhistorie arbeider også innenfor andre subdisipliner, mener Jørgensen mfl.<sup>15</sup> Historiker Yngve Nilsen mente (i 2008) at det manglende fokuset på miljøhistorie i Norge dreide seg først og fremst om et ressursproblem. Potensiale for en større interesse for miljøhistorie var til stede.<sup>16</sup> Historiker Hilde Ibsen mente (likeså i 2008) at miljøhistorie levde i beste velgående, til tross for at de historiske instituttene ikke har bygget opp feltet som en egen disiplin.<sup>17</sup> Det som er sikkert, er at feltet her hjemme også er utpreget tverrfaglig. Et eksempel er historiker Audun Dybdahl som har skrevet om klima i Norge. Her er naturvitenskapelige data hovedkilden.<sup>18</sup> Folklorist Kyrre Kverndokk studerer hvordan

---

<sup>11</sup> Weiner, «Definition of Environmental History», 409.

<sup>12</sup> Sörlin og Warde, «The problem of environmental history», 113.

<sup>13</sup> Sörlin og Warde, «The problem of environmental history», 113.

<sup>14</sup> Jørgensen og Jørgensen, «Miljøhistorie: Kunsten å lytte til naturens stemme?», 6.

<sup>15</sup> Jørgensen mfl., «Entangled Environments», 14.

<sup>16</sup> Alveberg, «Norsk miljøhistories kranke skjebne: Menneskeskapt eller naturlige svingninger?», 11.

<sup>17</sup> Ibsen, «Hvor tok miljøhistorie veien?», 14.

<sup>18</sup> Dybdahl, *Klima, uår og kriser i Norge gjennom de siste 1000 år*, 9.

naturkatastrofer har blitt betraktet gjennom et utvalg medier og hvordan fortellingene og disse katastrofene tar form. Et interessant sitat fra ham kan hentes fram: «Vi lever dessuten i en tid der de menneskelige påvirkningene på verdens geologi og klima er så grunnleggende at det etter hvert er blitt vanskelig å skille mellom naturlige prosesser og kulturelle prosesser.»<sup>19</sup> Dette sitatet kan beskrive noe av Sörlins teoretiske utgangsposisjon. Først skal vi derimot se til Kristin Asdal. Hun er en viktig representant for kritikk mot naturvitenskapens rolle i miljøhistorien.

Hvorfor er Asdal kritisk til naturvitenskapens rolle innenfor miljøhistoriedisiplinen? Asdal mener miljøhistorie ikke problematiserer sitt eget grunnbegrep om natur. Vitenskapen blir godtatt som en giver av nøytrale tall og fakta. Dette er ikke tilfellet: Ulike aktører vil alltid snakke på vegne av naturen. Det vil derfor være nødvendig å historisere og problematisere disse aktørenes rolle som meningsprodusenter: «Det vi lærer om som problemer i naturen; miljøproblemer, er aldri uformidlet natur.»<sup>20</sup> Hun er spesielt kritisk til Donald Worster, en ledende amerikansk miljøhistoriker. Han mener man må *forstå* naturen, skriver Asdal. Dette skal skje gjennom å se til naturvitenskapen, og spesielt feltet økologi. Gjennom denne kan man «komme til» og dermed kunne si noe «sikkert» om natur. Dette er ikke mulig, mener Asdal: Økologi er ikke en sannhet, men også et historisk begrep, skapt av mennesker.<sup>21</sup>

Hvis Asdals løsning ikke er å henvende seg til naturvitenskapen for å forske på miljø og natur, hva er den da? Ved å benytte perspektiver fra både Annales-skolen, Foucaults governmentality-tradisjon og Bruno Latours aktør-nettverksteori analyserer hun natur, vitenskap og politikk *sammen*. Natur er ikke analysens utgangspunkt: Ulike former for natur kommer til gjennom ulike tekniske og vitenskapelige intervensjoner.<sup>22</sup> Natur som en håndterbar størrelse blir *fortolket og skapt* gjennom vitenskap. Dette har konsekvenser for politikkkutforming: «Leter vi nøye, kan vi kanskje av og til også se det motsatte: at nye

---

<sup>19</sup> Kverndokk, *Naturkatastrofer: En kulturhistorie*, 20.

<sup>20</sup> Asdal, *Politikkens natur – naturens politikk*, 16.

<sup>21</sup> Asdal, «The Problematic Nature of Nature», 62- 63.

<sup>22</sup> Asdal, «Regjeringsmakt og motstandspolitikk», 42.

vitenskapte objekter åpner for politikk, skaper brudd, motstand, kritikk og politikk – der sakskartet før var død natur å regne.»), skriver Asdal.<sup>23</sup>

Vitenskapelig kunnskap er altså helt sentralt i politisk beslutningstaking, men også for å forme politikkenes saker. Her er det faglige poenget som er viktig for min studie. Natur som et forvaltningsobjekt har tatt form gjennom aktive, politiske handlinger: «Det vi tok for gitt som natur eller naturlig, var i realiteten resultater av maktforhold.»<sup>24</sup> Asdals tilnærming er slik aktuell å benytte for å lese min egne kilder. Hvordan natur *blir til* politikk er et resultat av naturvitenskap som møter politiske beslutninger. Et departement eller utvalg med fagfolk skaper og setter ord på problemet med naturen og dermed saken politikerne skal håndtere. Uten deres innblanding er ikke natur et politisk objekt. Asdals syn på natur, vitenskap og politikk vil tjene som en inspirasjon for å lese mine egne funn, men jeg vil ikke benytte hennes teoretiske perspektiv slavisk eller bruke hennes begreper i konkrete analyser i min egen tekst.

I likhet med Asdal vil den svenske miljøhistorikeren Sverker Sörlin skrive en miljøhistorie hvor vitenskapens rolle blir problematisert. Sörlin har et dog et annet utgangspunkt. Han vil historisere forholdet mellom mennesker og hele natursystemet: «The human- Earth relationship is indeed in a grave condition, and we lack a historical narrative for it.»<sup>25</sup> «Jorda» har selv har blitt en del av historien, mener han.<sup>26</sup> Det norske «jorda» kan være et lite beskrivende bilde her: Sörlin sikter til, som jeg leser ham, hele natursystemet og hele planeten, koblet til kunnskapen om den antroposentriske tidsalder. Opplysningene om hvordan mennesker påvirker hele jordas system er så tilstedeværende at historiefaget må finne

---

<sup>23</sup> Asdal, «Miljøhistorie som politikk- og vitenskapshistorie», 308.

<sup>24</sup> Asdal, *Politikkens natur – naturens politikk*, 15.

<sup>25</sup> Sörlin og Wormbs, «Environing technologies: a theory of making environment», 16.

<sup>26</sup> Det at hele jorda har blitt noe som kan studeres historisk kan knyttet til begrepet «the anthropocene». Dette var ment som et forslag til en geologisk inndeling som skulle erstatte «the holocene». Begrepet viser til hvordan mennesket nå er den massive endringsfaktoren på jorda, til den grad at en ny tidsepoke blir diskutert. Begrepet har blitt brukt av andre fagfelt, også humaniora, for å forklare forholdet mellom mennesker og naturen. Utgangspunktet er at *alt* er påvirket av mennesket: Hver minste bit av jorda, hver levende ting, er berørt av mennesket på en eller annen måte. Dermed er skillet mellom mennesket og «den naturlige verden» i ferd med å viskes ut. Dette har, som Sörlin er et eksempel på, implikasjoner for hvordan naturen og jorda kan studeres historisk. Se for eksempel Warde, Robin og Sörlin, «Stratigraphy for the Renaissance: Questions of expertise for 'the environment' and 'the Anthropocene'», Purdy, Jedediah, *After Nature – A Politics for the Anthropocene* eller Lewis, Simon L. og Maslin, Mark A., *The Human Planet – How We Created the Anthropocene* for ytterligere diskusjon om «the antropocene».

måter å implementere dette forholdet på og forklare det historisk. Sörlin mener altså at historiefagets undersøkelsesområde er utvidet. Han skriver fram et nytt undersøkelsesobjekt, og en ny måte å tenke rundt forholdet mellom natur, menneske og hvordan dette kan studeres historisk. Erkjennelsen om at jorda endrer seg er et grunnleggende utgangspunkt. Når man i dag kan si med sikkerhet at menneskelige handlinger påvirker alt av natur rundt oss i en eller annen form, krever dette også at humaniora undersøker dette forholdet og disse endringene.

Hvordan vil Sörlin gjøre dette? Han konstruerer idéhistoriske begreper som kan forklare endring i handlingsmåter og tankesett. Et av disse begrepene er «*the environment*».<sup>27</sup> Dette er en skapt konstruksjon, mener Sörlin, en idé som former måten mennesker handler rundt og med våre omgivelser. «The environment» er den menneskelige tolkningen av natur:

Nature cannot be unsustainable – can it? It is when we in societies transform it and create *environment* that we create the possibility of unsustainability. This quest for survival and sustainability is historical, the (eternal) sustainability of (pure) nature is not.<sup>28</sup>

Slik løser Sörlin et av miljøhistoriens «problem»: Hvordan skal man skrive om forholdet mellom natur og kultur? Hva er natur, og hva er kultur? Sörlin skiller disse to ved å lage to separate størrelser: Natur og «the environment». Sistnevnte er den menneskelige tolkningen og produktet av natur, en del av menneskelig kultur. Dette er noe annet enn naturen selv. Naturen *er*, uavhengig av mennesker: «In other words, the environment is the extension of the social into nature, because problems belong only in the social, never in the natural.», skriver Sörlin.<sup>29</sup> Dette må ikke tolkes slik at det ikke lenger finnes noen natur. Natur kan studeres vitenskapelig, men *tolkningen* av den er en del av «the environment». Sörlin mener at ideen om «the environment» har formet hvordan natur, klima og miljø har blitt diskutert og håndtert. Slik vil han bidra til å undersøke det historiske forholdet mellom mennesker og natursystemet rundt oss.

Hvordan «the environment» har oppstått og utviklet seg, viser Sörlin i boka *The Environment – A History of the Idea* med miljøhistorikerne Paul Warde og Libby Robin. De analyserer

---

<sup>27</sup> Jeg vil gjennomgående benytte «the environment». Dette for at begrepet må ikke blandes med den direkte, norske oversettelsen miljø. Miljø blir brukt i flere betydninger, blant annet for å vise til menneskets livsmiljø. «The environment» er en skapt kategori, som viser til tolkningene av miljøproblemer.

<sup>28</sup> Sörlin og Warde, *Nature's End*, 4.

<sup>29</sup> Sörlin, «Reconfiguring environmental expertise», 16.

global etterkrigshistorie med fokus på enkeltpersoner og nasjonale og globale institusjoners rolle for å få svar på hvordan «the environment» har blitt «a ‘person’, an agent of history».<sup>30</sup> Her finner forfatterne en rekke utviklingstrekk ved måten aktører handler rundt klima, natur og miljø. Jeg forsker på diskusjon og handlinger hos politiske aktører innenfor en norsk kontekst. Jeg vil kunne benytte miljøhistorikernes funn for å si noe om utviklingen av handlingsrommet knyttet til naturproblematikk. Min hensikt med å støtte meg til Sörlin er slik å forklare endringer jeg selv finner og si noe om hvorfor disse skjer. Kan de kobles til de større, globale endringer Sörlin skriver om? Hva kan disse endringene si om forholdet mellom vitenskap og politikk? I det påfølgende kapittelet vil hans funn blir utbrodert ytterligere og brukt i min egen analyse. Begrepet «the environment» vil ikke bli benyttet som et analyseredskap. Hensikten med å presentere dette er å vise Sörlins idéhistoriske utgangspunkt og hvordan forholdet mellom natur og kultur kan bli løst innenfor miljøhistoriefeltet.

Et nært beslektet begrep Sörlin benytter, er *environing*. Begrepet viser til menneskelige handlinger, intenderte eller ikke, som skaper «the environment» gjennom praksiser og teknologi:

The environing technology is what makes nature governable through the work of assembling, identifying, monitoring, articulating, quantifying, conceptualizing and visualizing; through to the search for policy instruments with which to apply the environing technology to governance.<sup>31</sup>

Environing er praksiser som bidrar til å skape den menneskelige tolkningen av naturen, og dermed mulighetsrommet for å handle rundt naturproblematikk. Sörlin bruker fiskekvoter som et eksempel. Kvotene endrer ikke naturen i seg selv: De skaper heller vår forståelse av hva som er mulig, bærekraftig og lovlig.<sup>32</sup> Språket og forestillingsevne påvirker hvordan vi ser mulighetsrom for å forme naturen – og dermed blir fiskekvoter noe som kan etterleves og dermed påvirke naturen i seg selv. Dette kan også sees i mitt eget materialet: Ved å si at det skal være x antall rovdyr i Norge *skaper* politikerne måten rovdyr forvaltes på.

Enkeltpersoner og organisasjoner kan være enig eller uenige i dette antallet. Det sier likevel noe om *hvordan* politiske aktører muliggjør handling knyttet til rovdyr: Vi skal ha så og så

---

<sup>30</sup> Warde, Robin og Sörlin, *The Environment*, 2.

<sup>31</sup> Sörlin og Wormbs, «Environing technologies: a theory of making environment», 15.

<sup>32</sup> Sörlin og Wormbs, «Environing technologies: a theory of making environment», 8.

mange dyr – dette er mulig og lovlig. At en sentral institusjon sier det skal leve x antall bjørn i en region har ikke direkte påvirkning på bjørnen i øyeblikket. Oppfølging av denne bestemmelsen påvirker likevel bjørnen, og dermed overordnet sett naturen, i utførelsen av handlingen.

En environing-prosess er praksiser og teknologi for å håndtere natur, som da kan studeres, mener Sörlin. Det poenget jeg vil ta med meg fra Sörlin er at disse praksisene medvirker til hva som blir ansett som mulig og legitimt. En diskusjonen om arter forteller ikke kun noe om videre handling, men også hva som blir en etablert praksis for å håndtere naturen. For Sörlin vil denne praksisen bli en del av «the environment», tolkningen av natur. Jeg vil ikke benytte environing eller «the environment» som aktive analyseredskap, men bruke denne innsikten til å lese mine egen empiri. I påfølgende kapittel vil jeg også bruke det Sörlin mener er en viktig environing-prosess for å lese mine egne funn. Dette vil bli utdypet nærmere.

Den siste fagpersonen som er til særlig nytte for meg, Gisle Andersen, er også opptatt av språk og politikk. Han har i *Parlamentets natur* utført en historisk-sosiologisk analyse av parlamentariske debatter i perioden 1945-2013, med fokus på norsk oljeutvinning.<sup>33</sup> Dette inkluderer en analyse av de temporale meningslagene i ord knyttet til «natur» og «miljø» i stortingsforhandlinger. Han ser blant annet endringer i naturen som et politisk objekt og hvilken verdi den tillegges av politikerne. Dette velger han å kategorisere og bruke for å forklare historiske endringer. Jeg vil benytte hans kategorisering i min egen analyse av naturvernlovgivningen. Jeg skal se på argumentasjonen politiske aktører benytter og er opptatt av diskusjon og språk. Jeg vil finne formuleringer som kan forklares ved å benytte Andersens begreper og analysemetoder, og som slik kan forklare mine egne funn. Jeg skal komme tilbake til og utdype dette.

Andersen konstruer også en «verdiorden». Han vil se om denne verdiorden er tilstede i hans analyse av stortingsrepresentantenes argumentasjon. Han kaller denne den *antroposentriske-økologiske verdiorden*. Dette er et verdsettingsprinsipp som «ordner» verden: I en spesifikk beslutningssituasjon vil aktørene ta i bruk denne verdiorden for å legitimere handlinger.<sup>34</sup> Fra

---

<sup>33</sup> *Parlamentets natur* var hans doktorgradsavhandling. Jeg benytter en noe forkortet og omarbeidet utgave av denne, utgitt av Universitetsforlaget i 2017.

<sup>34</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 280.

rundt 1990 mener Andersen at den antroposentriske- økologiske verdiorden er dominerende.<sup>35</sup> Han stiller spørsmålet: «Kan bruken av natur opprettholdes i tid og rom, uten å skade det livsnødvendige produksjonssystemet?». Hvis svaret på det er ja, er det politiske målet oppnådd.<sup>36</sup> Naturen blir viktig som et helhetlig økosystem som mennesker er avhengig av. Også dette vil jeg komme tilbake til og utdype nærmere. Min hensikt vil være å benytte hans begrep for å forklare mine egne funn i kapittelet om naturvernlovgivningen.

Disse tre fagpersonene har flere likhetstrekk. Samtidig har de også tatt forskjellige valg når det kommer til tema, teori og forskningsfelt. Sörlin skriver om global miljøhistorie og spesielt eksperter – både enkeltpersoner og institusjoner – rolle i utviklingen av handlingsrommet for natur, miljø og klima. Han konstruerer overordnede, idéhistoriske begreper for å forklare hvordan natur-, miljø- og klimaproblematikk har utviklet seg og hvordan jorda og natursystemene kan studeres historisk. Andersen analyserer stortingsdebatten om norsk petroleumspolitik i perioden 1945-2013. Han benytter et kunnskapssosiologiske perspektiv og teorier om verdsettingsprinsipp og rettferdiggjørende argumentasjon. Han er opptatt av hvordan naturmiljøet blir gjort relevant i parlamentariske debatter, hvordan dette gjøres til et samfunnsproblem og hvordan miljøproblemer kan kontrolleres og blir forsøkt løst i de parlamentariske debattene. Miljøpolitikken er ikke nødvendigvis en refleksjon av kunnskapen om problemet, mener han. Dette er også knyttet til andre faktorer, som verdsetting av natur, eksisterende kunnskap og hvordan miljøproblemet er knyttet til andre konflikter.<sup>37</sup> Asdal skriver om norsk etterkrigstid og hvordan natur- og forurensingspolitikk ble et eget politikk- og forvaltningsområde. Miljøproblemer er aldri uformidlet natur, mener hun. Hvordan dette gjøres til politikk og forvaltning kan studeres.<sup>38</sup> Samtidig er hun opptatt av hva politikk, og mer spesifikt hva *naturens politikk*, er. Å studere politikk for Asdal vil si å se på tekniske innretninger, praksiser og vitenskapelig kunnskap. Dette kaller hun *politikkenes teknologier*.

---

<sup>35</sup> Dette er ikke den eneste verdiorden Andersen nevner, men den jeg vil fokusere på. Naturen kan gjøres relevant i andre verdiordener, bl.a. markedets verdiorden fordi naturen har økonomisk verdi, en industriell verdiorden fordi naturen er en ressurs eller en kollektiv orden hvor naturen er et fellesgode alle må ha like rettigheter til. Se Andersen, *Parlamentets natur*, 281.

<sup>36</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 351.

<sup>37</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 15.

<sup>38</sup> Asdal, *Politikkens natur – naturens politikk*, 16.



Asdal mener at formen på politikk, altså måten politikken utformes og virker på, har konsekvenser for hvordan natur-, miljø- og klimaproblematikk blir håndtert.

Andersen henviser til både Sörlin og Asdal. Sistnevnte benytter han som en inspirasjonskilde fordi de deler teoretiske utgangspunkt i governmentality-tradisjonen og vitenskapssosiologiske perspektiv. Andersen benytter Sörlins *environing*-begrepet for å beskrive endringer i stortingsrepresentantenes relasjonen til natur.<sup>39</sup> *Environing* er hensiktsmessig for å beskrive endringer Andersen ser i tenkemåte hos stortingsrepresentantene og hvorfor de legitimerer sine meninger på den måten de gjør. Asdal og Sörlin henviser ikke til hverandre, så vidt jeg kan se. De har ulik tilnærming for å studere et lignende felt. Sörlin vil studere menneskets forhold til *hele* jordsystemet som en historisk størrelse, og løser dette ved å utforme idéhistoriske begrep som skiller mellom natur som en størrelse og tolkningen av natur som en annen. Asdal vil i større grad la natur ta del i historieskrivingen, men målet hennes er ikke å analysere hvordan *tankemåten* om natur har vokst fram over tid. I stedet vil hun se på hvordan natur har inngått i politikk og forvaltning, uten at naturen blir sett som utelukkende kultur.<sup>40</sup> Asdal og Sörlin har slik ulik tilnærming til hvordan naturen skal skrives inn i historien.

Til tross for disse forskjellene er det flere likheter mellom de tre forskerne. Alle vil skrive en miljøhistorie som problematiserer forholdet mellom natur, vitenskap og politikk. Ingen av dem godtar at naturvitenskapen skal være en giver av nøytrale fakta, men vil heller problematisere dennes rolle som medskaper av natur, miljø og klima-politikken. De er alle opptatt av politikk, om en i noe forskjellig form. Erkjennelsen om at forholdet mellom politikk og natur kan være uavklart, er felles for alle tre. Spesielt Andersen og Asdal benytter teori som problematiserer natur på et filosofisk og teoretisk nivå, selv om de studerer politiske, konkrete caser.

Disse fagpersonene er på ulikt vis en ressurs for meg tematisk, teoretisk og metodisk. Jeg vil benytte Sörlins analyse for å forklare utviklingstrekk jeg selv finner. Fra Andersen vil jeg bruke hans kategorisering av politikernes meningslag og verdiorden for å lese deler av mine egne funn. Fra Asdal vil jeg hovedsakelig hente erkjennelsen om at forholdet mellom natur,

---

<sup>39</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 315.

<sup>40</sup> Asdal, *Politikkens natur – naturens politikk*, 16.

politikk og vitenskap virker sammen og kan studeres deretter. Jeg vil ikke bruke teoriene og analyseredskapene slavisk: Jeg skal studere arter og diskusjonen og forståelsen av disse. Da er det nødvendig å velge hva som kan hjelpe meg med dette, slik jeg har gjort ovenfor.

Ved hjelp av mine utvalgte kilder og analyseredskaper presentert i dette kapitlet skal jeg undersøke hvordan politiske aktører har diskutert og forstått arter, og hvordan disse blir en del av et politikfelt. Konfliktlinjer og argumentasjon vil bli løftet fram, i tillegg til at vitenskap og politikktutforming vil bli diskutert. I kapittel tre vil den politiske casen om rovdyr gi kunnskap om på hvilke måter denne gruppen av arter blir gitt en annen status, og hva som kan sies å være forklaringen på det. Natur, miljø og arter er et aktuelt tema i samtiden: Hvordan bevaring og forvaltning skal foregå, kan derimot være besværlig. Denne oppgaven kan bidra med kunnskap om hvordan natur blir regulert, diskutert og gjort om til lovverk. Men da har vi kommet over til kapittel 2.

## Kapittel 2: Naturvernloven og naturmangfoldloven

### 2.1: Innledning

Det er ikke selvsagt hva en lov om naturvern skal inneholde, hva den skal regulere og hvordan den skal posisjonere seg med tanke på annet lovverk og sektorinteresser. Det er heller ikke selvsagt hvordan en vesentlig del av naturen, artene som lever der, skal bli portrettert og regulert. Artene må bli en del av en dokumentkjede som til sist kan påvirke det artsmangfoldet som ble «oversatt» inn i dokumentet i første omgang.<sup>41</sup> Hvordan dette skjer i to utvalgte lover, skal belyses i dette kapitlet.

Valgte lover er lov om naturvern og lov om forvaltning av naturens mangfold. Førstnevnte lov ble sanksjonert i 1970. Kortformen naturvernloven vil heretter bli benyttet. Lov om forvaltning av naturens mangfold er fra 2009 og har korttittel naturmangfoldloven. Denne vil heretter bli brukt. Disse lovene er del av samme sakskompleks. Naturmangfoldloven opphevet samtlige paragrafer i naturvernloven da den ble sanksjonert i 2009.<sup>42</sup>

Kapitlet er strukturert med en aktiv jamføring av de forskjellige dokumentene som førte fram til den ferdige loven. En lovprosess består av mange steg: Fagfolk utformer et lovforslag som første steg, gjerne en NOU (Norges offentlige utredninger). Dette forslaget blir deretter behandlet av rette departement, sendt på høring og omformet til en proposisjon. Denne proposisjonen blir fremmet for Stortinget og tilsendt en av de faste komiteene. Komiteen lager deretter en innstilling med forslag til vedtak. Det er denne innstillingen som blir diskutert i Stortinget i to omganger. Før 2009 ble dette gjort i Odels- og Lagtinget. Etter 1. oktober 2009 ble tokammerssystemet avskaffet. I mitt kildematerialet er det fortsatt i bruk. Teoretiske perspektiver vil stort sett bli benyttet sist i oppgaven. Dette er for å stille opp alle funn, se utviklinger og lettere peke på overordnede trekk.

### 2.2: Naturvern og arter fram mot 1970

Det å forvalte naturen var ikke noe som plutselig ble viktig med innføringen av naturvernloven i 1970. De første forsøk på å bruke lovverk for å regulere bruk av

---

<sup>41</sup> Asdal og Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*, 152.

<sup>42</sup> Jeg vil benytte ordet «naturvernlovgivning» som en fellesbetegnelse for begge lovene. Lovene omhandler samme felt og begge tar for seg naturvern, selv om naturmangfoldloven har et utvidet virkeområde.

naturressurser skjedde i sagatiden.<sup>43</sup> Kunnskap om naturen og forvaltningen av denne er et gammelt fenomen som har gjennomgått mange, varierte og omfattende utviklinger. Problemet med naturen som ulike styresmakter har forsøkt å løse, har vært gjennom like mange endringer. En slik endring var også noe av bakgrunnen for at en ny naturvernlov skulle utformes sent på 1960- tallet.

Naturvernloven fra 1970 var den tredje i rekken av lover som omhandlet naturfredning eller vern. Den første loven ble sanksjonert i 1910, den andre i 1954. Et mål med loven fra 1954 var å erstatte ordet «fredning» med «vern». Dette var ment å signalisere et høyere ambisjonsnivå: Man skulle ikke lenger bare frede natur, men verne den.<sup>44</sup> Loven fra 1954 ble likevel sett på som utdatert allerede et knapt tiår etterpå. Til tross for ambisjonene, var den i all vesentlighet en fredningslov, mente Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1968.<sup>45</sup> Naturvernloven fra 1970 skulle speile en ny og moderne holdningen til naturen, hvor passiv fredning ikke var tilstrekkelig. Begrepene «fredning», «vern» og «bærekraftig bruk», sistnevnte fra naturmangfoldloven fra 2009, er sentrale begreper for de politiske aktørene. Hvilken mening begrepene ble gitt, hva de kunne bidra med for å ivareta artsmangfoldet og i hvilken grad de ble ansett som tilstrekkelig virkemidler, gjennomgikk derimot markante endringer.

Det politiske landskapet knyttet til naturvern var i endring da naturvernloven ble påbegynt. Det klassiske naturvernet fikk sitt internasjonale og norske gjennombrudd på 1960- tallet. Vekstmedaljenes baksider med naturinngrep og nedbygging var kommet til syne.<sup>46</sup> Forholdet mellom vekst, vern og bruk av naturen var slik blitt aktualisert. Det ble i denne perioden satt ned flere utvalg som skulle vurdere naturvernets lovgivning og forvaltning av naturressursene.<sup>47</sup> Et eget departement ble vurdert. Det kan leses som et signal om en politisk prioritering av dette arbeidet, og at natur - og miljøvern skulle få større politisk tyngde.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Berntsen, *Grønne linjer*, 11.

<sup>44</sup> Kolsrud, *Rekonstruksjon og reform*, 408-409.

<sup>45</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 3.

<sup>46</sup> Julsrud, *Mellom himmel og jord*, 10.

<sup>47</sup> Se Jansen, *Makt og miljø – Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*, kapittel V: «Opprettelsen av Miljøverndepartementet», s.129-221 for diskusjon av de ulike utvalgenes konklusjoner og konsekvenser av disse.

<sup>48</sup> Flo og Grønlie, *Den nye staten? Tiden etter 1980*, bind 2, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, 359.

Foran stortingsvalget i 1969 var natur- og miljøspørsmål langt mer tilstede i partiprogram enn tidligere.<sup>49</sup> Fra natur- og miljøvernhold kom det også ønsker om en styrking av den sentrale forvaltningsorganisasjonen for naturvern.<sup>50</sup> I dette landskapet skulle en ny lov utformes.

## **2.3: Det første skrittet på veien mot en ny lov: Naturvernrådet og Biomangfoldlovutvalget**

### **2.3.1: Fredning og vern med ansvar for fremtiden: Naturvernrådets innstilling**

Det første dokumentet på veien mot naturvernloven var Statens naturvernråd sin innstilling. Rådet, opprettet i 1955, var et statlig organ med medlemmer besittende naturvitenskapelig ekspertise. Deres hovedoppgave var å bistå myndighetene i å gjennomføre naturvernlovgivning på et overordnet nivå. De hadde siden 1963 forsøkt å utforme en ny naturvernlov: I 1967 fikk de en anmodning fra Kommunal- og arbeidsdepartementet om å starte arbeidet. I mai 1968 avga de sin innstilling.

Naturvernrådet foreslo en ny holdning til naturen og naturressursene. Hva skilte den tradisjonelle fredningen fra dette nye, moderne naturvernet? «Det moderne naturvern står for en bestemt holdning til utnytting av naturen og dens ressurser. Til naturressurser må regnes alt av verdi for menneskelig behov som beror på naturgrunnetets kvalitet eller egenart, også naturen som rom og miljø.», skrev rådet.<sup>51</sup> Loven skulle ha to hoveddeler: Den første var det «klassiske» naturvernet. Det innebar fredning eller vern av spesielle områder og truede arter. Fredning var å ta ansvar for fremtiden, mente Naturvernrådet:

Den fornuftige disponeringen på lang sikt av et naturområde kan derfor i visse tilfelle være at det skal forbli uberørt. (...) At et område fredes med dette formålet, er derfor på ingen måte «å legge en død hånd på utviklingen», men tvert om et tiltak som er begrunnet i et ansvar for fremtiden.<sup>52</sup>

Fredning var derfor, i noen tilfeller, det viktigste og rette virkemiddelet.

---

<sup>49</sup> Julsrud, *Mellom himmel og jord*, 10.

<sup>50</sup> Jansen, *Makt og miljø*, 44.

<sup>51</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 12.

<sup>52</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 13.

Den andre delen av naturvernet var det «nye» og «moderne»: Vern av naturen i alminnelighet, også kalt vern av landskapsbildet og naturmiljøet.<sup>53</sup> Det er noe vanskelig å få tak i hva det nye og moderne naturvernet egentlig innebar. Naturvernrådet poengterte at vern av naturgitte ressurser i videste forstand ikke hørte hjemme i en lov om naturvern.<sup>54</sup> Alle bestemmelsene om naturvern fikk heller ikke plass i én lov. All bruk av naturen var heller ikke omfattet av naturvernstanken: «Naturvern gjelder vern av natur, mens friluftsliv gjelder bruk av natur», eksemplifiserte rådet.<sup>55</sup> Rådets forslag til paragrafer ga likevel noen eksempler. Inngrep i naturen skulle tas ut fra «estetiske og pietetsmessige hensyn», større arbeid som ville endre landskapets karakter måtte forelegges naturvernmyndighetene, søppel måtte ikke tømmes i naturen og opphold i naturen måtte skje hensynsfullt.<sup>56</sup>

Det nye naturvernet var slik et nytt handlingsmønster og nye reguleringer for endring og bruk av naturen. Naturvernrådet ville verne naturen mot menneskelig påvirkning og beholde naturens opprinnelige utseende, også utenfor fredete områder som nasjonalparker og naturreservat. Bestemmelsen om å ikke tømme søppel i naturen var et godt eksempel på dette. I loven fra 1954 var det bare én bestemmelse om vern utenfor fredede områder: Forbud mot reklameskilt utenfor tettbebyggelse.<sup>57</sup> Denne paragrafen var også inkludert i Naturvernrådets lovforslag, men var ikke alene. Naturvernets «ansvarsområde» ble utvidet: Nasjonalparker skulle fortsatt lages, men store deler av naturen var relevant for det nye naturvernet.

Naturvernmyndighetene skulle bli en aktør som hadde makt når det kom til endringer som berørte naturen. Naturvernet skulle bli en selvstendig interesse. Det er klart at det skjer flere viktige endringer her: Naturvernrådet mente de hadde funnet en ny holdning til naturen som de forsøkte å konkretisere i et lovforslag. Flere av paragrafene de foreslo skulle likevel bli omdiskutert. Forholdet til andre sektorer og lovverk lå som en underforstått spenning. Hva skulle reguleres av naturvernloven og hva skulle reguleres av annet lovverk? Hvilke implikasjoner hadde det nye naturvernet for andre sektorer? Dette var spørsmål som skulle tas opp i senere dokumenter. I tillegg var naturvernets administrasjon ikke fastsatt.

---

<sup>53</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 16.

<sup>54</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 16.

<sup>55</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 17.

<sup>56</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 23-24.

<sup>57</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 5.

Naturvernrådet hadde ikke hatt tid til å se på naturvernets organisering. Dette måtte utredes nærmere, poengterte rådet. Den institusjonelle administreringen av naturvernet skulle også være et viktig diskusjonsmoment videre.

Artsfredning skulle omfattes av det «klassiske» naturvernet. Ingen dyrearter måtte utryddes: Dette kunne begrunnes i både etiske, naturhistoriske og økonomiske motiver.<sup>58</sup> Samtidig poengterte Naturvernrådet at arter måtte sees i lys av *økologien*. Økologi var kunnskapen om en sårbar balansegang. Hver art hadde sin «rolle» i naturen: «Endres landskapet eller nye miljøfaktorer kommer til, forstyrres denne likevektstilstand.»<sup>59</sup> Å endre denne balansen ville ofte være mindre gunstig for menneskets egen del. For å opprettholde likevektstilstanden blant artene var én faktor viktig: «En viktig erkjennelse med grunnlag i økologien er at det for å redde en truet dyre- eller planteart ikke er tilstrekkelig å frede arten som sådan hvis en ikke samtidig kan bevare dens miljø.»<sup>60</sup> Arter og deres leveområde ble slik koblet sammen i en økologisk forståelse. Å frede en art var ikke nok: Den måtte også leve på «sitt» sted, i «sitt» miljø.

Hvilke konsekvenser hadde denne erkjennelsen for Naturvernrådets forslag til lovparagrafer? Dyrearters leveområde kunne fredes gjennom en biotopfredning, hvor områder ble omgjort til naturreservat. For at dette kunne skje måtte dyrearten være fredet. Fredningen skjedde hvis dyrearten var sjelden eller sto i fare for å forsvinne, og gjaldt også artens hi, reir og egg. Dette innebar ikke nødvendigvis at alle truede arters leveområde skulle gjøres om til naturreservat. Det virket som dette bare skulle skje når det var vesentlig behov for det, uten at det ble spesifisert helt tydelig når.

Naturvernrådet brakte et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag inn i lovforslaget, i stor grad basert på deres egen kompetanse og hva de mente var problemet en naturvernlov skulle løse. Deres forståelse av arter innebar slik et skille mellom truede og ikke-truede arter og mellom de artene som benyttet hi og reir eller la egg, og de som ikke gjorde det. Det er også viktig å merke seg at de benyttet «dyreart». Det var kun dyr som var aktuelle for fredning, uten at det ble nærmere spesifisert hvilke arter dette gjaldt. Det var dyreartene som var viktig en ny

---

<sup>58</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 12.

<sup>59</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 13.

<sup>60</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 13.

naturvernlov, og disse som ble skrevet inn i lovforslaget. Enkeltarter var i fokus: Én og én art kunne fredes. Deres status som truet eller ikke- truet var avgjørende for videre handlinger. Artene måtte kunne telles, observeres og meldes fra om til rette myndighet for at fredningen kunne tre i kraft. Den økologiske kunnskapen førte til at arter og deres miljø måtte sees i sammenheng, men arts*fredning* var fortsatt hovedvirkemiddelet. Forståelsen av økologi og arter var markant endret i forslaget til den drøyt 40 år eldre naturmangfoldloven.

### **2.3.2: Økosystemtilnærmingen som grunnprinsipp: NOU 2004: 28 fra Biomangfoldlovutvalget**

NOU 2004: 28 ble forfattet av Biomangfoldlovutvalget, oppnevnt av Jens Stoltenbergs første regjering i april 2001. I de 25 kapitlene gjorde utvalget rede for flere tema som var relevant for deres lovforslag, blant annet biologisk mangfold og natur i Norge, gjeldende lovverk, internasjonal rett og forskning, verdigrunnlag for bevaring av biologisk mangfold og grunngivning og diskusjon av hver enkelt paragraf. Norges internasjonale forpliktelser, for eksempel gjennom Biomangfoldkonvensjonen, ble vektlagt. Målet var å utforme et lovverk som innebar vern og bruk av naturen for å ivareta det biologiske mangfoldet. Loven skulle gjelde for alle samfunnssektorer og var en del av et konkret mål: Den skulle bidra til å stanse tapet av biologisk mangfold i Norge.<sup>61</sup> Dokumentet skilte seg ikke bare i type fra Naturvernrådets innstilling i 1968, altså NOU og innstilling, men også i mandat og omfang. Mens Naturvernrådet ikke hadde tid til å se på alle aspekter ved naturvernlovgivningen, hadde Biomangfoldlovutvalget tre år til rådighet og forfattet den lengste offentlige utredningen utgitt på dette tidspunktet, med 839 sider.<sup>62</sup>

For å oppnå vern og bærekraftig bruk av naturen laget Biomangfoldlovutvalget en fullmaktslov med prinsipper og mål på den ene siden, og regler på den andre.<sup>63</sup> Loven skulle gjelde på alle samfunnsområder, selv om annen lovgivning kunne konkretisere mer spesifikk bruk av naturressursene. Naturvitenskapelig kunnskap var grunnsteinen loven bygde på: Dette preget utvalgets drøfting og gjennomgang i NOU-en, men også lovforslaget. Utvalget foreslo for eksempel en bestemmelse om at vitenskapelig kunnskap om arter og økologiske tilstander

---

<sup>61</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 37.

<sup>62</sup> Hessen, *Landskap i endring*, 13.

<sup>63</sup> En fullmaktslov vil si at Stortinget delegerer sin myndighet til regjeringen og forvaltningen. De kan treffe beslutninger med hjemmel i loven.



skulle ligge til grunn for myndighetsutøvelse.<sup>64</sup> Et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag var til stede i grunngivning av loven, men også i utøvelsen av loven.

Et overordnet mål med lovforslaget var at naturens mangfold og økologiske funksjoner måtte bevares. Dette kunne begrunnes i flere ulike nytteaspekter og verdiordener: Naturens nytteverdi, opplevelsesverdi, økologiske verdi og egenverdi.<sup>65</sup> Begrunnelsen for at mangfold og økosystemer måtte bevares, var altså mangfoldig. Dette kan sees som en strategi: Hvorfor enkelte aktører mente naturen var viktig kunne begrunnes på ulike måter, men det overordnede målet måtte oppnås. Ved å inkludere et mangfold av verdier, kunne også lovforslaget stille sterkere som en sektorovergripende interesse. Utvalget skrev at det hadde vært lettere å få gjennomslag for miljøtiltak i politikktutformingene hvis de ble begrunnet ut fra menneskelige behov.<sup>66</sup> De menneskelige behovene var også vektlagt hos utvalget, men de poengterte at naturens verdi var mangfoldig.

Naturvernrådet mente i 1968 at fredning og vern var nødvendig for å ivareta naturressursene. Biomangfoldlovutvalget mente at fredning ikke var et tilstrekkelig virkemiddel for å forvalte naturen. Deres lovforslag innebar andre virkemidler og mål enn det «klassiske» naturvernet, og forståelsen av hva en naturvernlov skulle regulere var utvidet. Alle biologiske ressurser var omfattet av loven: Dette innebar bestemmelser om genetisk materiale, naturtyper og fremmede organismer. En ny tilnærming til forvaltning av naturen ble foreslått.

Denne nye tilnærmingen innebar en vending mot *økosystemer*. En økosystemtilnærming lå i bunnen:

I tradisjonelt bevaringsarbeid har man gjerne rettet oppmerksomheten mot enkeltkomponenter i naturen som enten blir fredet eller ikke fredet. En økosystemtilnærming retter seg mot helheten og samspillet mellom levende organismer, det ikke levende naturmiljøet og menneskers aktivitet. Det er med andre ord tale om en ny tilnærming til bevaring av naturmiljøet.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Dette kan likevel nyanseres noe. Utvalget poengterte at «kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk og samspill med naturen, herunder samisk tradisjonell bruk, (...)» (NOU (2004: 28), 22) skulle legges vekt på. Dette trenger likevel ikke å sees som at vitenskapelig kunnskap skulle utkonkurreres, men en strategi for å ivareta forskjellige aktørers stemmer, rettigheter og påvirkningsmuligheter.

<sup>65</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 146.

<sup>66</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 145.

<sup>67</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 186.

Biomangfoldlovutvalget brukte spurvefugler som et eksempel for å vise dette samspillet: Disse fuglene var omfattet av fredningsprinsippet i viltloven, men var likevel blitt sjeldnere. Insektene fuglene levde av ble nemlig borte som følge av intensivt jordbruk. Artsvern i seg selv var ikke tilstrekkelig, mente utvalget.<sup>68</sup> Hele økosystemet, inkludert menneskelige handlinger, måtte sees i en sammenheng. Dette hadde implikasjoner for Biomangfoldlovutvalgets forståelse av arter og virkemidler for å bevare dem.

Utvalget foreslo et *bevaringsprinsipp* og et *bevaringsmål* for alle arter.<sup>69</sup> Prinsippet innebar at «arter ikke tas ut uten fornuftig formål, og at uttak av arter skal være bærekraftig.»<sup>70</sup>

Bevaringsmålet viste til at:

Artene og deres økologiske funksjonsområder skal forvaltes slik at artene forekommer i levedyktige bestander i sitt naturlige utbredelsesområde, og slik at de økologiske betingelsene og det genetiske mangfold som trengs for å opprettholde artene og sikre deres naturlige utvikling på lang sikt, er til stede.<sup>71</sup>

Alt biologiske mangfold var omfattet av lovforslaget, og alle arter skulle finnes i levedyktige bestander. I tillegg ble artenes funksjonsområder tydelig koblet til artenes overlevelse: De økologiske betingelsene artene trengte, måtte ivaretas. Også tilstrekkelig genetisk mangfold måtte sees i sammenheng med opprettholdelse av artene. Biomangfoldlovutvalgets forståelse av arter inkluderte slik alle arter som levde i naturen. Deres økologiske funksjonsområde og tilstrekkelig genetiske mangfold måtte sees som essensielt for å opprettholde naturmangfoldet. Naturen var viktig som et økosystem, noe som innebar at den ble forstått som en helhetlig størrelse med alt at naturens mangfold.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 220-221.

<sup>69</sup> Bevaringsprinsippet inkluderte alle arter, unntatt encellede organismer. Utvalget mente disse egnet seg dårlig for artsforvaltning rettet mot individer, og måtte derfor sees i sammenheng med områdeforvaltning. I Ot.prp.nr.52 (2008-2009) endret Miljøverndepartementet bevaringsprinsippet til å også inkludere encellede organismer.

<sup>70</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 39.

<sup>71</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 22.

<sup>72</sup> Det fantes dog unntak fra bevaringsmålet- og prinsippet: Fremmede arter. Disse artene kunne ødelegge eksisterende økosystemer og var derfor omfattet av egne bestemmelser. Siden mitt undersøkelsesområde avgrenser seg til diskusjonen og forståelsen av norske arter, har jeg ikke vektlagt disse artene. Mye av denne diskusjonen dreide seg om import av fremmede, utenlandske arter. Dette er likevel interessant å merke seg: Biomangfoldlovutvalget opererte med et skille mellom de etablerte artene og allerede eksisterende økosystemer

Som nevnt benyttet ikke Biomangfoldlovutvalget begrepet fredning. Det var et bevisst valg. Fredning hadde vært knyttet til hindring av jakt eller uttak, og var ikke det viktigste virkemiddelet for å bevare arter. Uttak av arter var nødvendig, mente utvalget:

Utvalgets utgangspunkt innebærer ikke et absolutt fredningsprinsipp for alle arter. Begrepet «bevaring» er valgt istedenfor «fredning» for å angi dette. Høsting og annen bruk av arter er en forutsetning for menneskers fortsatte eksistens på jorden og er viktig for næringsgrunnlag i Norge.<sup>73</sup>

Det var nødvendig å benytte artene: Da måtte dette skje på en viss måte, noe bevaringsmålet og bevaringsprinsippet skulle medvirke til. Det var ikke lenger like relevant å se kun enkeltarter og deretter frede denne arten. Fredning var et passivt virkemiddel for vern *mot* tiltak: Arter kunne i stedet trenge positive tiltak, som skjøtsel.<sup>74</sup> Å frede en art og deretter la den «klare seg selv» i naturen løste altså ikke artsforvaltningens hovedutfordring. Å se på artenes leveområde, menneskelig virksomhet og positive tiltak i sammenheng kunne hindre arter fra utryddelse og opprettholde økosystemenes funksjon. Da ble fredning et utilstrekkelig virkemiddel. Målet var altså ikke en totalfredning av alle arter, men heller en balanse mellom bruk og vern. Ingen arter skulle utryddes eller økosystemer forringes. Bevaringsmålet, bevaringsprinsippet og en rekke forslag til strengere regler skulle forhindre dette, som bestemmelser om prioriterte arter eller *ex situ*-bevaringstiltak.<sup>75</sup>

Det er en tydelig utvikling i Naturvernrådets og Biomangfoldlovutvalgets forslag til artsforvaltning. Utviklingen viser en bredere og mer differensiert forståelse av artsmangfoldet. Dette kan beskrives som et paradigmeskifte: En ny tenkemåte om arter hadde vunnet fram og

---

og fremmede arter som kunne forstyrre disse. Det forteller at flere arter – mer biologisk mangfold – ikke nødvendigvis var bedre, men heller en trussel. Dette sier også noe om en detaljert kunnskap om økosystemer og natur: Man visste hvilke arter som utgjorde et «perfekt» økosystem og hvilke som var en trussel mot det.

<sup>73</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 249.

<sup>74</sup> Biomangfoldlovutvalget har ikke, som jeg har funnet, definert skjøtsel. Ut fra bruk av ordet virker det å bety aktive tiltak som hadde til hensikt å opprettholde og oppnå verneverdiene, for eksempel merking av område, fjerning av vegetasjon eller restaurering etter naturinngrep (NOU 2004: 28, 28). En rekke arter, spesielt planter, krevde skjøtsel for å opprettholde bestanden. Skjøtsel kan slik sees som en del av den holdningen hvor menneskelige inngrep i naturen var nødvendig, selv om det ikke var helt tydelig hvilke konkrete skjøtselstiltak som kunne iverksettes for å bevare arter.

<sup>75</sup> *Ex situ*-bevaringstiltak vil si å midlertidig flytte arten utenfor dens leveområde for å sikre overlevelse. Bestemmelsen om prioriterte arter handlet om arter som trengte et sterkere vern enn andre for at bevaringsmålet skulle oppnås. Dette var en videreføring av fredningsbestemmelsene i naturvernloven fra 1970. Bestemmelsen ble debattert i Ot.prp.nr.52 (2008-2009), og vil bli nærmere redegjort for der.

fortrengt den gamle. Dyrearter var viktig i 1968, mens hele økosystemer var viktig i 2004. I 1968 var det dyrearter som benyttet hi og reir og la egg som var omfattet av bestemmelsene. Løsningen for å bevare disse var å totalfredede truede arter og slik hindre menneskelig påvirkning. I 2004 var alle arter, truede eller ikke, hi, reir og egg eller ikke, omfattet av lovforslaget. Fredning ble beskrevet som et passivt tiltak: Løsningen var ikke å beskytte arter fra menneskelig påvirkning, men – i ytterste tilfelle – iverksette aktive tiltak direkte knyttet til artene i den hensikt å bevare dem.

Dette paradigmeskiftet innebar en annen tilnærming til menneskets endringer av naturen. I 1968 var Naturvernrådet inne på at mennesket påvirket naturen på en negativ måte: «Menneskeverket i landskapet og sivilisasjonstrykket på opprinnelig flora og fauna har fått en ganske annen dimensjon enn før. Dette medfører endringer som – oftest utilsiktet – fra estetisk og biologisk synspunkt innebærer en utarming av naturen.»<sup>76</sup> I 2004 var det langt klarere at mennesker påvirket naturen, også i en negativ forstand. Men det var samtidig klart at en positiv påvirkning var nødvendig for bevaring av arter: «Et nytt regelverk må også ta inn over seg at enkelte naturtyper og leveområder for truede og sårbare arter er avhengig av menneskelig påvirkning for at biologiske verdier skal ivaretas.», skrev Biomangfoldlovutvalget.<sup>77</sup>

Menneskets rolle i naturen var slik blitt mer nyansert og komplisert. I 1968 var mennesket i en viss grad en *utvendig* trussel mot arter. Menneskets utilsiktede endringer kunne forstyrre den økologiske balansen: Da var det best å la artene være i fred, altså fredede dem mot direkte uttak og påvirkning. Mennesket var «fienden» som kunne ødelegge naturens skjøre balansegang. I 2004 var dette endret. Mennesket var *en del* av naturen på en annen måte. Mennesket var avhengig av økosystemene naturen sørget for å leve (og til syvende og sist, overleve). Mennesket var både en «venn» og en «fiende» av naturen: Individuer og samfunnsutviklingen ødela naturen, men kunne også reparere den. Det å fredede naturen var mer problematisk fordi avhengigheten av *både* bruk og vern av den var tydeliggjort. Bærekraftig bruk innebar en slags erkjennelse om at naturen måtte brukes og at det måtte skje på bestemte måter. Synet på natur og hvorfor naturen var viktig, hadde altså konsekvenser for hvordan arter skulle forvaltes. Begrepet «bærekraft» vil bli nærmere diskutert i underkapittel

---

<sup>76</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 13.

<sup>77</sup> NOU (2004: 28) *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*, 59.

2.4. Sörlin mener at økologisk tenking koblet natur og samfunn sammen: De delte en felles skjebne.<sup>78</sup> Dette kan være beskrivende for fagfolkens forståelse i 2004. Samfunnet og naturens utvikling kunne ikke sees som separert.

Økosystemtilnærmingen og bærekraftig bruk gjorde at artsforvaltningen ble mer nyansert: Samfunnet var avhengig av fungerende økosystemer og kunne slik påvirke disse for å opprettholde dem. Samtidig måtte de ikke påvirkes *for mye*: Da ville de miste sin funksjon og dermed ikke være fungerende. En nærmere diskusjon om økosystemtilnærmingens implikasjoner for politikktutforming og det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget vil forekomme i underkapittel 2.7. Nå er det viktig å få fram at artsforvaltningen endret fundamentalt karakter, fra fredning som hovedvirkemiddel til en aktiv, økosystem- og bruksbasert tilnærming. Forståelsen av problemet med naturen var annerledes: Derfor ble også virkemidlene for å ivareta arter det.

I neste underkapittel vil to ulike departement komme på banen: Kommunal- og arbeidsdepartement og Miljøverndepartementet. Verken Naturvernrådets eller Biomangfoldlovutvalgets lovforslag fikk da stå uimotsagt.

## **2.4: Det andre skrittet på veien mot ny lov: Departementenes revideringer**

### **2.4.1: Naturvern og andre interesser: Ot.prp.nr.65 (1968-69)**

Naturvernrådet hadde forsøkt å lage et «nytt» naturvern. Fredning og vern var sentrale virkemidler for å utforme et regelverk som skulle omfatte store deler av naturen. Truede dyrearter kunne bli fredet. En ny, økologisk kunnskap gjorde at arters leveområde måtte sees i sammenheng med målet om at ingen arter skulle bli utryddet. Mye var fortsatt usikkert, blant annet naturvernet som en interesse. Dette ble nå diskutert.

Kommunal- og arbeidsdepartementet hadde ansvaret for naturvernsaker i 1968. Det var dette departementet som fulgte opp Naturvernrådets innstilling. I mai dette året kom Ot.prp.nr.65 (1968- 69). Helge Seip (V) var på dette tidspunktet kommunal- og arbeidsminister i Per Bortens regjering, en flertallsregjering bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

---

<sup>78</sup> Warde, Robin og Sörlin, *The Environment*, 74.

Proposisjonen handlet først og fremst om etableringen av naturvernet som en sektorinteresse. Det forekom i mindre grad en spesifikk diskusjon om hvilke dyrearter som skulle fredes eller hvorfor dette var viktig. Det var flere eksempler på at naturvernet var en uavklart interesse. Hva skulle egentlig naturvernet regulere? Naturvernrådet skilte for eksempel mellom naturvern og friluftsliv. Førstnevnte handlet om vern, friluftsliv handlet om bruk av naturen. Det var ikke alle enige i. Flere høringsinstanser mente naturvernloven og friluftslivloven burde vært sammenslått. Norges Skogeierforbund, en interesseorganisasjon for skogeiere, mente at deler av forslaget til ny naturvernlov hørte hjemme i friluftslivloven.<sup>79</sup> Andre mente en sammenslåing med nevnte lov ville ført til et enklere lovverk og en forenkling av administrasjonen.

Naturvernrådets forslag om at større inngrep i naturen måtte forelegges naturvernmyndighetene var et annet eksempel på naturvernets interessekonflikt. Naturvernmyndighetene måtte gi rådgiving på et tidlig tidspunkt i planleggingen av større inngrep i naturen, mente Naturvernrådet.<sup>80</sup> Hvis arbeid fikk vesentlig uheldige virkning for naturmiljøet, kunne de stoppes. Det kunne også utføres naturvitenskapelige granskninger, dekket av arbeidsherren.<sup>81</sup> Dette skapte reaksjoner. Industridepartementet uttalte:

Det grunnleggende prinsipp må være at spørsmål om en tillatelse skal gis eller avslås blir gitt av den kompetente myndighet ved en helhetsvurdering av alle skade- og nyttevirkninger, etter at alle interesser som berøres – bl.a. naturvern, friluftsliv, jakt og fiske, jord- og skogbruk, industri, elektrisitetsforsyning m.v. har fått anledning til å uttale seg og fremlegge sine synspunkter.<sup>82</sup>

Samferdselsdepartementet var enig i kritikken:

---

<sup>79</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 10.

<sup>80</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 28.

<sup>81</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 23.

<sup>82</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 11.

Utkastet synes å bygge på det prinsipp at naturverninteresser skal gå foran andre interesser, og at ubestemte angitte naturvernmyndigheter skal være overordnet de myndigheter som har ansvaret for kommunikasjoner og alle andre oppgaver. Dette kan, selvsagt, ikke aksepteres. Det må her, som på andre områder, settes opp fornuftige prinsipper for avveining av konkurrerende interesser (...).<sup>83</sup>

Sitatene forteller at to departement var kritisk til at naturvernmyndighetene skulle få det de tolket som en «vetorett». Kritikken handlet om naturvernets rolle: Det virket ikke som høringsinstansene var kritiske til at naturvernet skulle være en egen sektorinteresse. Kritikken var heller at naturvernet skulle stå *over* andre sektorer og ikke være deltager i en interesseavveining. Dette kunne ikke andre sektorinteresser, som Samferdsel- og Industridepartementet, godta. Dette virket å være upløyd mark: Ingen visste hvordan det nye naturvernet skulle posisjonere seg og avpasses mot andre interesser. Konflikten handlet nettopp om å etablere dette forholdet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet forsøkte å gi et svar på problemstillingen knyttet til inngrep i naturen: «Siktepunktet må være at det før slike inngrep gjøres, skal være foretatt en allsidig interesseavveining, der også naturverninteressene er tatt med i vurderingen på lik linje med andre interesser.»<sup>84</sup> Naturvernet skulle altså være en konkurrerende interesse, og departementet endret bestemmelsen ved å forskriftsfeste den. Departementet var klar over at bestemmelsen kunne skape praktiske problemer. Naturverninteressene måtte likevel gjøres gjeldende overfor inngrep i naturen, mente det.<sup>85</sup> Samferdsels- og Industridepartementets bekymring for at naturvernet kunne bli overordnet alle andre interesser, ble slik ikke en realitet: Det skulle gjøres gjeldende ved inngrep, men som en del av en interesseavveining.

Det var viktigere for aktørene å diskuteres naturvernets rolle, enn det var å diskutere dyrearter. Likevel var det noe uenighet også her. Uenigheten skyldtes ikke nødvendigvis at Kommunal- og arbeidsdepartementet var motstandere av Naturvernrådets hensikt, men heller rådets formuleringer. Rådets forslag ga ikke hjemmel til fredning av dyrearters leveområder, mente departementet. Dette hadde flere høringsinstanser også påpekt.<sup>86</sup> Norsk

---

<sup>83</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 11.

<sup>84</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 15.

<sup>85</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 15.

<sup>86</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 22.

Landbruksakademikerlag og Norsk Forstmannsforening, fagforeninger for personer med landbruksutdannelse, uttalte: «Det hjelper lite å frede en bestemt plante- eller dyreart hvis man ikke kan gi vedkommende art nødvendige livsbetingelser i framtiden, m.a.o. sikre hele det økologiske miljøet arten lever i.»<sup>87</sup> Her var foreningene inne på samme tankegang som Naturvernrådet, men var kanskje enda tydeligere i sine formuleringer. Naturvernrådet representerte naturverninteressene og naturvitenskapelig ekspertise.<sup>88</sup> Juridiske kompetanse var ikke deres hovedfelt, og Kommunal- og arbeidsdepartementet mente at dette ble tydelig i proposisjonen. Dette er et eksempel på problematikk når faglige interesser skulle omsettes til en lov. Naturfaglig kompetanse resulterte ikke umiddelbart i juridiske formuleringer med tilstrekkelig hjemmel. Dette ble Kommunal- og arbeidsdepartementets oppgave. Departementet laget en egen paragraf for fredning av arters leveområde. Her kom det fram at hvis et område hadde vesentlig betydning for fredede arter, kunne inngrep og annen bruk av naturen forbys.<sup>89</sup>

Noe reell uenighet var det likevel knyttet til arter. Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske mente at naturvernloven ikke trengte å frede arter. Dette ble ivaretatt i jaktloven. Det var ingen motsetning mellom naturvern og viltstell, mente dette direktoratet.<sup>90</sup> Dette er et eksempel på at enkelte aktører mente at artsfredning ikke hørte hjemme innenfor naturvernet. Kommunal- og arbeidsdepartementet mente allikevel at forvaltning av dyrearter var hjemmehørende i naturvernloven.

Kommunal- og arbeidsdepartementet overleverte sitt lovforslag til Odelstinget. Proposisjonen ble likevel ikke behandlet før stortingsvalget i 1969, da forslaget kom inn etter forlagstidens utløp. Proposisjonen ble heller aldri behandlet: Etter omfattende kritikk fra Naturvernrådet og Norges Naturvernforbund ble et nytt lovforslag lagt fram i Ot.prp.nr.68 (1969-70).

#### **2.4.2: Naturvernet – likestilt, konkurrerende eller overordnet?: Ot.prp.nr.68 (1969-70)**

Naturvernrådet hadde formulert det første utkastet til naturvernlov. De var nå kritiske til Kommunal- og arbeidsdepartementets endringer. Ved å følge dokumentkjedene har jeg vist at

---

<sup>87</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 22.

<sup>88</sup> Berntsen, *Grønne linjer*, 170.

<sup>89</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 33.

<sup>90</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 24.



høringsinstansene i forrige proposisjon reagerte spesielt på at naturvernmyndighetene potensielt kunne regulere bruk av naturen. Det var spesielt endringen av denne bestemmelsen Naturvernrådet kritiserte. «Det nye utvidede naturvernbegrep og naturvernets likestilling med andre samfunnsinteresser er kommet for svakt fram.», skrev rådet.<sup>91</sup> Rådet så at bestemmelsen om at naturvernmyndighetenes regulering av inngrep i naturen kunne være vanskelig å gjennomføre i praksis. De mente likevel at naturverninteressene måtte gjøres gjeldende ved alle større inngrep. Det var slik en nødvendig paragraf å inkludere i en moderne naturvernlov. Likestillingen mellom naturvernet og andre interesser kommet for svakt fram, mente rådet, og Kommunal- og arbeidsdepartementets lovforslag avvek slik vesentlig fra deres eget.

Naturvernforbundet mente derimot at hele lovforslaget burde trekkes tilbake. Naturvernet ble en underordnet utnyttelsesinteresse, mente de.<sup>92</sup> Forbundet mente ikke at naturvernet skulle benyttes som en vetorett for naturvernmyndighetene, men at det skulle forsvare «de langsiktige interessene mot de kortsiktige, de globale, nasjonale og regionale interesser mot lokale og almene interesser mot private og sektorielle.»<sup>93</sup> Naturvernet måtte prioriteres høyere i beslutningsprosesser, og dette var ikke mulig med Kommunal- og arbeidsdepartementets lovforslag. Fredning var kommet for sterkt fram: Dette var ikke det moderne naturvernet Naturvernforbundet hadde ønsket seg.

Kritikken handlet slik om naturvernets rolle og overordning, likestilling eller underordning i forhold til andre interesser. Var noe av Naturvernrådets eller Naturvernforbundets kritikk rettet mot artsforvaltningen? Naturvernforbundet nevnte ikke dyrearter, men Naturvernrådet mente at den faglige systematikken var blitt utvisket.<sup>94</sup> Dette inkluderte også systematikken knyttet til artsfredninger. Kommunal- og arbeidsdepartementet mente fortsatt at rådets formuleringer om arters leveområde ikke ga hjemmel i lovtolkningen.<sup>95</sup> De ville ikke endre

---

<sup>91</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.68 (1969-70): *Vedlegg 2: Brev 29.november 1969 fra Naturvernrådet til Kommunal- og arbeidsdepartementet.*, 12.

<sup>92</sup> Norges Naturvernforbund anmodet at en ny lov skulle utarbeides i 1963. Høsten 1967 pekte de på mangler ved daværende lovverk og krav til ny lovgivning. De utarbeidet ikke noe eget lovforslag, men var likevel delaktig i prosessen med å utforme en ny lov.

<sup>93</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.68 (1969-70): *Vedlegg 1: Brev av 16.september 1969 fra Norges Naturvernforbund til Regjeringen.*, 11.

<sup>94</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.68 (1969-70): *Vedlegg 2: Brev 29.november 1969 fra Naturvernrådet til Kommunal- og arbeidsdepartementet.*, 12.

<sup>95</sup> Ot.prp.nr.68 (1969-70), 5.

sin revidering. Kommunal- og arbeidsdepartementet måtte tenke på brukervennlighet og juridiske formuleringer. Intensjonene var like, altså at truede dyrearter kunne fredes, men formuleringene skilte seg fra hverandre.

Hva var Kommunal- og arbeidsdepartementets videre svar på kritikken? Selv om de redigerte noen paragrafer på bakgrunn av Naturvernrådets kommentarer, mente de at deres lovforslag oppfylte kravene til en moderne naturvernlov. Samtidig vektla departementet i denne proposisjonen behovet for videre arbeid: Naturvernets administrering og institusjonalisering var uavklart. Naturvernlovgivningen burde føres videre av en ny komite. Denne skulle vurdere «naturvernet i videste betydning i forhold til fremtidens behov og kommende utvikling.»<sup>96</sup> Selv før loven var sanksjonert, ble det altså pekt på at den burde endres i nærmeste framtid.

Det at Kommunal- og arbeidsdepartementet mente loven burde endres i nærmeste framtid bygger opp under det overordnede inntrykket av hele diskusjonen: Naturvernet og dets forhold til andre sektorer og interesser var ikke avklart. Et eksempel var departementets kommentar til Naturvernrådets forslag til definisjonen av naturvern.<sup>97</sup> «Den vil etter sin ordlyd såvidt skjønnes måtte omfatte tiltak som begrunnes ut fra andre behov og interesser enn naturvern og således komme inn på disponering av naturressurser i sin alminnelighet.», skrev departementet.<sup>98</sup> Naturvern var altså ikke alle interesser, og alle naturressurser skulle ikke omfattes av naturvernet. Denne kommentaren må sees i sammenheng med departementets rolle. Kommunal- og arbeidsdepartementet var også et bruksdepartement som hadde ansvaret for kommuner og næringsvirksomhet. De representerte utbygging og bruk av natur i hele landet og måtte slik ivareta mange forskjellige interesser. Hvis naturvernet omfattet *all* natur kunne det bli vanskelig å avveie naturen mot andre interesser. Naturvernet var en interesse, men naturressurser måtte også kunne benyttes av andre interesser departementet hadde ansvaret for.

---

<sup>96</sup> Ot.prp.nr.68 (1969-70), 3.

<sup>97</sup> Denne definisjonen av naturvern var inkludert i Naturvernrådets forslag til formålsparagraf og lød: «Med naturvern menes en disponering av naturen ut fra en langsiktig og allsidig vurdering som tar hensyn til dens naturlige produktivitet og biologiske egenart og landskapets estetiske verdier. Dette må være utgangspunktet for så vel vernetiltak som utforming av inngrep i naturen.» Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 22.

<sup>98</sup> Ot.prp.nr.68 (1969-70), 3.

Et annet eksempel på Kommunal- og arbeidsdepartementets rolle kan også nevnes: «Departementet har imidlertid funnet grunn til å fremheve sterkere at det ved inngrep i naturen er nødvendig å holde for øye at den blir bevart som grunnlag for økonomisk virksomhet og for menneskets helse og trivsel.»<sup>99</sup> Naturen var viktig for senere økonomiske praksis og menneskets egen helse. Inngrep måtte potensielt modereres fordi naturen var viktig for mennesket. Naturen hadde ikke bare verdi i seg selv: Det var viktig for Kommunal- og arbeidsdepartementet å poengtere at den hadde verdi for mennesket. Slik kunne de gjøre sine egne argumenter og paragrafforslag relevante.

Naturvernforbundet og Naturvernrådet hadde ikke den samme rollen som Kommunal- og arbeidsdepartementet. De trengte ikke nødvendigvis å ta hensyn til ulike interesser. Naturvernforbundet uttalte seg som en interesseorganisasjon. De mente at naturvern måtte være en overordnet sektorinteresse, og at det måtte vinne de fleste interessekonflikter. Naturvernrådet mente naturvernet måtte normeres høyere enn Kommunal- og arbeidsdepartementet. Departementet mente naturvernet måtte være en konkurrerende interesse. Et eksempel på dette var uenigheten om at større inngrep i naturen kunne hindres og vurderes av naturvernmyndighetene. Departementet mente, i større grad enn rådet, at naturvernet måtte vurderes på lik linje med andre interesser. Naturvernrådet representerte den faglige kompetansen og trengte ikke å tenke på den faktiske, politiske gjennomføringsevnen. Rolle og mandat hadde slik innvirkning på lovforslagene.

Til sist kan det være aktuelt å peke på en diskusjon som *ikke* oppstod. Høringsinstansene og Kommunal- og arbeidsdepartementet var ikke spesielt opptatt av artsforvaltning. Det var tilløp til en diskusjon rundt dette, men den var hovedsakelig knyttet til to forhold: Uklarheter i Naturvernrådets formuleringer og påfølgende manglende hjemmel og forholdet mellom jaktloven og naturvernloven. Kommunal- og arbeidsdepartementet godtok Naturvernrådets forståelse av arter: Det var dyrearter saken sto om.

Hvorfor fikk ikke artsfredning og fredningen av dyrearters leveområde og den nye økologiske tilnærmingen større oppmerksomhet? Dette kan være fordi uklarheter i paragrafene tok fokus. Det kan også skyldes at diskusjonen i større grad handlet om å etablere naturvernet rolles. Det er også mulig at artsforvaltning ikke ble oppfattet som så viktig av aktørene: Artsfredning kan

---

<sup>99</sup> Ot.prp.nr.68 (1969-70), 3.

ha blitt sett på som en del av det tradisjonelle naturvernet og slik ikke så viktig å diskutere. Artsfredninger var ikke nødvendigvis noe «kontroversielt», og derfor ikke viktig å gå nærmere inn på. Det er ikke sikkert at den nye, økologiske kunnskapen var viktig for Kommunal- og arbeidsdepartementet og høringsinstansene. Det er ikke engang sikkert at det kom fram at økologisk kunnskap skulle ha innvirkning på lovforslaget i tilstrekkelig grad til at en diskusjon var hensiktsmessig eller mulig. Diskusjonen handlet om sektorinteresser, for eksempel næring og samferdsel, og naturvernets innbyrdes forhold til disse. Det var nødvendig med to proposisjoner for å avklare dette. Hvordan artsmangfold ble en del av et politikkfelt, i betydningen en lov utformet av politikerne, var dermed konfliktfylt. Ikke først og fremst på grunn av arten, men på grunn av ulike interessevurderinger. I proposisjonen fra 2009 derimot, var artsmangfold i sentrum for diskusjonen.

### **2.4.3: Arter og bærekraftig bruk av deres leveområde: Ot.prp.nr.52 (2008-2009)**

Tidligere har vi sett at Biomangfoldlovutvalget i NOU 2004: 28 etablerte en ny tilnærming til naturen. Virkemidlene for å forvalte denne var varierte, og kunne innebære både fredning, vern og bruk. Alle naturressurser og alt av biologisk mangfold var inkludert. En sektorovergripende fullmaktslov skulle sikre at økosystemene ble opprettholdt og at naturens mangfold ble bevart.

Ot.prp.nr.52 (2008-2009) var Miljøverndepartementets oppfølging av NOU 2004: 28. Proposisjonen var basert på NOU-en, høringsuttalelser og departementets egne vurderinger. Det kom inn over 200 høringsinnspill, og departementet kommenterte at det var stor interesse knyttet til lovarbeidet.<sup>100</sup> Erik Solheim (SV) var utviklings- og miljøvernminister på dette tidspunktet. Han var en del av Jens Stoltenbergs andre regjering, en flertallsregjering av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Lovforslaget i 1970 var fra en borgerlig regjering. Naturmangfoldloven ble fremmet av en rødgrønn koalisjon.<sup>101</sup>

Miljøverndepartementet var enig med hovedtrekkene i lovforslaget. Mange av endringene departementet gjorde var en del av en overordnet revidering: Å synliggjøre naturens

---

<sup>100</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 32.

<sup>101</sup> Senterpartiet som et borgerlig parti kan diskuteres. Det har likevel vært vanlig å omtale dem som det inntil 2005, da de ble med i den rødgrønne regjeringen (snl.no/borgerlige\_partier).

nytteverdi i større grad. Departementet ville gjennomgående «synliggjøre aspektet av samfunnsmessige behov og nytteverdien for menneske noe mer enn utvalget gjorde.»<sup>102</sup>

Hva innebar dette? Departementet endret formålsbestemmelsen ved å legge inn henvisninger til naturen som viktig for friluftsliv, naturens høstningsverdi og naturen som grunnlag for samisk kultur. Nytteverdien var ikke et mål i seg selv, kommenterte departementet, «men følger av en ivaretagelse av naturen som sådan, uansett om – eller i tilfelle hvilket – nytteformål vi har i tankene.»<sup>103</sup> Dette kan tolkes som at nytteeffekten av naturen var en konsekvens av loven. Det var derfor viktig å oppnå lovens intensjoner, altså bevaring av alt naturens mangfold. Uten ivaretagelse av naturen, ville den heller ikke være nyttig. Eller som departementet også så det: «Når naturens mangfold ivaretas, ivaretas også de økosystemtjenester som mennesker nyter godt av.»<sup>104</sup> Det var mye på spill: Hvis ikke naturen ble ivarettatt, ville økosystemtjenester og naturens nytteverdi for mennesker være truet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet gjorde også naturens nytteverdi for mennesker tydeligere i 1968-1969. Det er ikke mulig, ut fra disse to tilfelle, å si om dette var et gjennomgående trekk for ulike departement som regulerte natur og miljø. Det er likevel viktig å merke seg: Dette kan sees som en strategi for å gjøre naturen relevant. Ved å gjøre naturen nyttig for mennesker kan lovverket ha blitt lettere å implementere. Naturens egenverdi uavhengig av mennesket var ikke relevant nok: Departementene måtte tenke på hva som kunne bli vedtatt og iverksatt. Dette ble nytteverdi et resultat av.

Miljøverndepartementet modifiserte Biomangfoldlovutvalgets lovforslag på flere måter som kan sies å reflektere naturens nytteverdi for mennesket. En av disse var å endre «bevaringsprinsippet» til «forvaltningsprinsippet» og «bevaringsmålet» til «forvaltningsmålet». Bevaring ble oppfattet som et statisk begrep av høringsinstansene, skrev departementet.<sup>105</sup> Bevaringsprinsippet kunne, blant annet, innebære forbud mot høsting som var viktig for samisk kulturøvelse.<sup>106</sup> Endringen innebar at departementet gikk noen

---

<sup>102</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 43.

<sup>103</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 60- 61.

<sup>104</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 60.

<sup>105</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 81.

<sup>106</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 35.

høringsinstanser i møte. Samtidig forteller det om en endring i viktig språkbruk: Bevaring kan sees som et mer «passivt» begrep. Naturen skulle bevares slik den var, beskyttes og nettopp vernes. Forvaltning kan leses som en mer «aktiv» holdning til naturen: Den kunne – og skulle – brukes. Målet var ikke null påvirkningen på økosystemene, men en styrt påvirkning som ikke ødela deres funksjon. Bruk var nødvendig, men det måtte skje på bærekraftige måter. «Forvaltning» kunne beskrive denne tilnærmingen til arter bedre enn «bevaring».

Var høringsinstanser eller Miljøverndepartementet selv kritiske til lovforslaget? Det var knyttet noen spenninger til formuleringene og ambisjonene for de overordnede målene og prinsippene, men: «Ingen høringsinstanser har uttalt generelt at det ikke bør innføres bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter.»<sup>107</sup> Målene og prinsippene ble godtatt. Det virket å være en større aksept for at naturhensyn måtte tas enn i 1968-1969, også fra typiske «bruksorganisasjoner». Naturvernet var en mer etablert interesse, og det virket som det var konsensus om at naturen var viktig å ivareta. Dette kan også sees i sammenheng med at forvaltningsmålet og forvaltningsprinsippet var nettopp mål og prinsipp, ikke regler. Ved konkrete regler tilspisset derimot konflikten seg noe.

Bestemmelsen om *prioriterte arter* var en slik regel. Biomangfoldlovutvalget mente noen arter trengte et sterkere vern enn andre for at bevaringsmålet, nå forvaltningsmålet, kunne oppnås. Dette var en videreføring av fredningsbestemmelsene i naturvernloven ved at bestemmelsen tok utgangspunkt i artens tilstand. Hvis arten var truet, en ansvarsart for Norge eller krevde strengere beskyttelse ut fra internasjonale forpliktelser, kunne særskilte beskyttelsestiltak iverksettes.<sup>108</sup> Forskjellen mellom fredningen i naturvernloven og prioriterte arter var tydelige: Hele naturens mangfold kunne få statusen som prioritert art, ikke bare «dyrearter». Det var også tydelig hvorfor arter trengte å bli prioritert. Menneskelige inngrep i arters leveområder var ofte en trussel mot deres overlevelse. Derfor kunne også artenes tilholdssted blir omfattet av prioriteringen. Uttak og inngrep i dette område kunne deretter forbys.

---

<sup>107</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 79.

<sup>108</sup> Ansvarsart ble definert som arter Norge hadde et «spesielt ansvar for å sikre levedyktige bestander av». NOU (2004: 28), 222.

Høringsinstansene var delt i synet på bestemmelsene om prioriterte arter. Organisasjoner som hadde et nytte- og bruksperspektiv på naturen var i større grad negative enn de som representerte miljømyndighetene og naturvern- og naturvitenskapelige interesser. Naturvernforbundet mente prioriterte arter var den viktigste reglen i artskapitelet.<sup>109</sup> Tidligere har vi sett at Norges Skogeierforbund i 1968 mente at deler av naturvernloven hørte hjemme i friluftsløven, altså i en mer brukinnrettet lov. I 2009 var den samme organisasjonen kritiske til at myndighetene ville båndlegge areal uten noen demokratisk prosess.<sup>110</sup> Skogeierforbundet var en interesseorganisasjon for skogeiere. Nettopp skogareal og bruk av dette var en interesse for dem, på samme måte som Naturvernforbundet var en interesse for naturvernet. Hvilke interesser høringsinstansene representerte og hvilke interesser de mente bestemmelsen ville gå på bekostning av, påvirket deres syn på bestemmelsen.

Ulike høringsinstanser var videre uenige om prioriterte arter var et nødvendig virkemiddel, hvordan bestemmelsen skulle utøves og forholdet til næringsinteresser. Det å inkludere arters økologiske funksjonsområde ble av noen høringsinstansene sett på som essensielt for bestemmelsen, av andre som en trussel mot andre interesser. Norsk ornitologisk forening, en frivillig naturvernorganisasjon med fokus på fuglebevaring, uttalte: «Vi er enige med utvalget i at fredning ikke er nok. Ødeleggelse av leveområder er i Norge i dag et langt større problem for artsmangfoldet enn f.eks. menneskelig etterstrebelse.»<sup>111</sup> Norsk Allmenningsforbund, en interesseorganisasjon for bygdeallmenninger, var ikke nødvendigvis uenig i dette. De pekte likevel på hvilke konsekvenser bestemmelsen om prioriterte arter ville ha:

Både beskyttelse av prioriterte arter og utvalgte naturtyper vil kunne innebære betydelige båndlegging av arealer. Vern og båndlegging må kun komme etter grundig dokumentasjon og demokratiske prosesser. Slike vurdering bør derfor ligge til forvaltningen og gjennomgå en demokratisk prosess hvor ulike ønsker blir veid opp mot hverandre.<sup>112</sup>

De positive instansene, her vist gjennom Norsk ornitologisk forening og Naturvernforbundet, virket å mene at artsbevaring kunne være viktigere enn eventuell bruk av samme område. Bruken måtte tilpasses bevaring av artene. De kritiske instansene var derimot bekymret for at

---

<sup>109</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 144.

<sup>110</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 144-145.

<sup>111</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 146.

<sup>112</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 147.

store områder, som kunne være viktige næringsressurser, ville bli underlagt strenge fredningsregler etter naturvernmyndighetenes skjønn.

Dette kan leses som et ekko av bekymringer 40 år tilbake i tid: I 1968 var enkelte av høringsinstansene bekymret for at naturvernet skulle bli overordnet og ha en slags vetorett. Det var de også i 2009. Argumentasjonen var ikke så ulik. Det handlet fortsatt om fredning av naturområder versus bruk av og økonomisk vekst i de samme områdene. I 2009 var derimot konflikten koblet til artsforvaltningen, selv om artene ikke var hovedkonflikten. Denne var områdene artene levde i. Det er en tendens til at forvaltningen av arter *i seg selv* ikke var kontroversiell: Ingen aktører var imot at arter skulle leve i norsk natur.<sup>113</sup> Problemet oppstod når arters leveområde, og dermed areal som representerte andre interesser, ble innlemmet. Arter ble slik integrert i diskusjonen om bruk eller vern av naturen, og dermed en del av en konflikt som kan sees helt tilbake til 1968.

Hva mente så Miljøverndepartementet om bestemmelsen om prioriterte arter? Det bestilte en tilleggsutredning fra Direktoratet for naturforvaltning. Departementet var enig med høringsinstansene at man innførte en beskyttelsesform uten å vite alle konsekvensene av den.<sup>114</sup> Direktoratet ga eksempler på arter som kunne bli omfattet av prioriteringen, og mente dette tallet kunne komme opp i 400.<sup>115</sup> Miljøverndepartementet mente at prioriterte arter var en viktig bestemmelse. Norge var også pliktet ut fra internasjonale forpliktelser til å totalfredet enkelte arter. Departementet skrev:

I mange tilfeller er det ikke jakt eller andre former for avlivning som utgjør trusselen mot arter, men inngrep og aktiviteter i artenes leve- og vokseområder. Det er derfor på det rene at en rekke prioriterte arter trenger en utvidet beskyttelse gjennom reguleringer knyttet til uttak og inngrep i artens leve- og funksjonsområde.<sup>116</sup>

Departementet var således enig med Biomangfoldlovutvalget: Kunnskap om trusler mot arter og deres leveområde måtte få konsekvenser for artsforvaltningen. Departementet tok likevel noe av høringsinstansens kritikk til seg. Det la vekt på å bedre forutsigbarheten ved å

---

<sup>113</sup> Rovdyr er her et unntak som vil bli diskutert nærmere i neste kapittel.

<sup>114</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 148.

<sup>115</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 148.

<sup>116</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 154.



tydeliggjøre størrelser på areal, anslå restriksjons- og tiltaksnivå og synliggjøre konsekvensene for kommuner og eiere.<sup>117</sup> Dette inkluderte blant annet å presisere at restriksjoner ikke måtte føre til for store problemer for igangsatt virksomhet og lage en dispensasjonsmulighet hvis «vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig.»<sup>118</sup> Departementets endringer skrev seg inn i mønsteret de fulgte i proposisjonen: De tok vare på Biomangfoldlovutvalgets hovedintensjon, men måtte også ta hensyn til høringsinstansenes syn. Artsforvaltningen måtte kunne vurderes opp mot andre interesser i praksis. Hvis vesentlige samfunnshensyn kom over behovet for å prioritere arter, ville disse udefinerte samfunnshensynene vinne. Prioriterte arter måtte altså ikke bli en slags «vetorett», men måtte vurderes mot andre interesser hvis det var nødvendig.

Bærekraftig bruk virket også å være en måte å balansere ivaretagelse av naturens mangfold og andre interesser. Dette begrepet var viktig i lovforslaget og har blitt trukket fram som en erkjennelse: Naturen måtte brukes, da måtte en naturvernlov spesifisere hvordan det skulle gjøres. Avslutningsvis er det relevant å se på nærmere på bærekraftig bruk og begrepet *bærekraft*. Miljøverndepartementet ga ikke, i likhet med Biomangfoldlovutvalget, en konkret definisjon av bærekraftig bruk, men viste til at: «(...) det er i tråd med den internasjonale utviklingen og med nasjonal politikk at man konkretiserer viktige mål og prinsipper heller enn å lage en generell definisjon av bærekraftig bruk som gir liten konkret veiledning til forvaltningspraksis.»<sup>119</sup> Disse målene og prinsippene var, blant annet, forvaltningsmålet og forvaltningsprinsippet for arter. Gjennom å følge mål og prinsipp ville bruken av natur være bærekraftig. «Bærekraft» var slik et produkt og en praksis, ikke en forutsetning.

Hvorfor var bærekraftig bruk et viktig konsept? Bærekraftig *utvikling* er omdiskutert. Det finnes ingen enighet om en presis definisjon.<sup>120</sup> Biologen Magnar Norderhaug mente uttrykket var blitt ensbetydende med tradisjonell, økonomisk vekst.<sup>121</sup> Begrepet ble først brukt av

---

<sup>117</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 155.

<sup>118</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 156.

<sup>119</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 75.

<sup>120</sup> Holden og Linnerud, *Bærekraftig utvikling*, 17.

<sup>121</sup> Norderhaug, *Frontlinjer i 1990-årenes miljødebatt*, 84.

Brundtland-kommisjonen i 1987 i betydningen «utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».<sup>122</sup>

Vektleggingen av bærekraft må sees som et resultat av en lengre utvikling. Denne utviklingen er ikke fokuset i oppgaven. Det er likevel interessant å poengtere at bærekraftig bruk virker å være *løsningen* på et problem. I proposisjonene i 1968 og 1969 virket det å være uavklart *hvordan* naturressursene skulle brukes samtidig som naturvernet var en interesse som skulle være en deltager i samfunnsutviklingen. Fredning og vern var sentrale virkemidler, men naturressursene måtte også benyttes. Hvordan skulle dette skje? Kommunal- og arbeidsdepartementet skrev i Ot.prp.nr.65 (1968-69): «Det moderne naturvern går imidlertid ikke bare inn for å bevare artene, men sikter på ved fornuftig bruk og pleie og bevare naturgodene generelt.»<sup>123</sup> Hvordan denne bruken skulle foregå, var forsøkt konkretisert i lovforslaget. Det var likevel spenninger knyttet til hvem som hadde mest å si når det kom til bruk eller vern, og hva «fornuftig bruk og pleie» egentlig innebar.

Kan ikke bærekraftig bruk slik sees på som en løsning på et «evig» konfliktområde, nemlig forholdet mellom bruk og vern? I 2009 kunne bruk tillates, men på en «bærekraftig» måte. Erkjennelsen om at naturen måtte brukes, og at den menneskelige bruken av naturen endret den betraktelig, var kanskje sterkere? Kunnskapsgrunnlaget kan ha vært annerledes: Aktørene visste at bruk av naturen endret den, men også hvilken bruk som var akseptabel. Kunnskapen om naturen var større og annerledes i 2004-2009 enn i 1968-1970. Bærekraftig bruk førte i slik til andre virkemidler i naturmangfoldloven. Det ble gitt en «oppskrift» på bærekraftig bruk som ble oppnådd ved å følge loven. Dette var lettere å følge og konkretisere enn «fornuftig bruk og pleie». Bærekraft ligger ikke nødvendigvis implisitt i proposisjonene fra 1968 og 1969. Likevel peker usikkerheten ved naturvernets forhold til andre interesser og sektorer framover mot dette begrepet. Bærekraftig bruk kunne løse problemet med bruk versus vern: Begge deler kunne potensielt oppnås samtidig. En bærekraftig bruk betydde at økosystemer og arter fortsatt ble bevart. Dette var en ny holdning til naturen. Mål med å bevare arter, virkemidlene for å gjøre det og hvorfor naturen ble ansett som verdifull førte til en ny forvaltning.

---

<sup>122</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 61.

<sup>123</sup> Ot.prp.nr.65 (1968-69), 4.

Ved å følge dokumentkjedene er det mulig å se at proposisjonene i 1968-1969 og i 2009 var ulike. Dette handlet om at naturvernloven og naturmangfoldloven var lovverk som krevde ulike diskusjoner. Naturvernlovens konflikter var knyttet til etableringen av naturvernet og naturvernets rolle, og det hovedsakelig denne rollen høringsinstanser reagerte på. Forståelsen av arter var gitt av Naturvernrådet, og målet med å ivareta dyreartene var ikke noe som ble stilt spørsmål ved. Der naturvernloven var en sektorlov, var naturmangfoldloven er bred, overgripende fullmaktslov. Den la opp til en sektorintegrasjon av miljøsaker, noe som ikke var naturvernlovens mål. Diskusjonen om naturvernloven handlet om naturvernet skulle være en overordnet, likestilt eller konkurrerende interesse. Forståelsen av arter som ble skrevet fram i naturmangfoldloven var utvidet: Den skulle regulere alle slags organismer og naturtyper, noe som økosystemtilnærmingen selv talte for.<sup>124</sup> Loven skulle være et verktøy for å kunne prioritere «ut fra de verdiene som kan gå tapt og den samfunnsmessige gevinsten ved et tiltak.»<sup>125</sup> Naturen kunne brukes: Lovforslaget sa innenfor hvilke rammer dette skulle gjøres. Både Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet gjorde naturens nytteverdi for mennesker tydeligere, men ellers var det få likheter mellom de hvordan de to departementene endret lovforslagene. I 1968 måtte Kommunal- og arbeidsdepartementet formulere en ny proposisjon. Naturvernrådet mente departementet lovforslag avvek i for stor grad fra deres originale forslag. Dette var ikke tilfellet i 2009: Den overordnede tilnærmingen til bevaring av naturens mangfold ble i stor grad akseptert. Neste steg på veien for lovforslagene var behandling i stortingskomiteer. Nå skulle for første gang politikerne diskutere lovenes formål og paragrafer.

## **2.5: Det tredje skrittet på veien mot ny lov: Behandling i stortingskomiteer**

### **2.5.1: Å løfte en lovs intensjoner: Innst.O.XVII (1969-70)**

Tidligere hadde Naturvernrådet, Kommunal- og Arbeidsdepartementet og Naturvernforbundet diskutert hva naturvernet innebar og hvordan det skulle posisjoneres mot andre interesser. Det hadde skjedd et modifieringsarbeid mellom disse dokumentene: Utgangsposisjonen var en lov om naturvern, men diskusjonen handlet også om etableringen av sektorinteresser og hva naturvernet innebar. Et sentralt spørsmål var hvordan andre sektorinteresser, som brukte naturressursene, forholde seg til at naturen ble viktig på nye måter? Naturvernet ble forsøkt

---

<sup>124</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 52.

<sup>125</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 61.

etablert som en interesse som skulle tas med i samfunnsutviklingen. Dette var ikke uproblematisk. Med konflikten i tidligere dokumenter som bakgrunn skulle kommunalkomiteen nå utforme sitt lovforslag.

I mai 1970 kom kommunalkomiteen med sin oppfølging av Ot.prp.nr.65 (1968-69) og Ot.prp.nr.68 (1969-70). To menn fra regjeringspartiene var formann og ordfører: Kristoffer Rein (KrF) og Torstein Tynning (H). Det var ingen egne uttalelser fra et eller flere parti eller uenighet i komiteen: Det uttalte seg samstemt i alle tilfeller. Det er slik ikke mulig å få innsikt i eventuell partipolitisk uenighet i dette dokumentet. Eventuelle konflikter hadde blitt ryddet av veien før komiteen kom med en felles uttalelse.

Kommunalkomiteen hadde to hovedpoeng: De mente at naturvernet som saksfelt måtte omorganiseres. I tillegg måtte naturvernet ha en sterkere stilling i forhold til gjeldende praksis og Kommunal- og arbeidsdepartementets lovforslag. Sistnevnte innebar endringer av lovforslaget som «løfter hele lovens intensjoner og siktepunkt når det gjelder utnyttelse av våre naturressurser.»<sup>126</sup> Dette innebar å omformulere formålsparagrafen som fastslo naturvernets betydning.<sup>127</sup> Denne var inspirert av Europarådets definisjon av naturvern: «Komitéen mener at på den måten blir de økologiske interesser likestillet med de økonomiske, og at det er berettiget.», skrev komiteen.<sup>128</sup> I tillegg ble bestemmelsen om at større arbeid måtte forelegges naturvernmyndighetene omformulert og gjort til § 2. Denne bestemmelsen var så viktig at den burde komme til uttrykk i tidlig i loven, mente komiteen, ikke i forskrift. Den tredje likevel først i kraft når regjeringen bestemte. Komiteen godtok at § 2 kunne bli en slags «vetorett», men først når naturvernadministrasjonen var klar. Ved å ha studert hele dokumentkjeden er det her mulig å se at komiteen nærmet seg Naturvernrådets lovforslag mer enn Kommunal- og arbeidsdepartementets. Komiteen mente for eksempel at naturvernet måtte være en sterkere interesse enn departementet, jamfør endringen av § 2.

Komiteens andre poeng var at naturvernets organisasjonsform og administrasjon måtte revideres. Loven kunne ikke følges opp i tilstrekkelig grad nå: «Komitéen vil påpeke at det

---

<sup>126</sup> Innst.O.XVII (1969-70), 4.

<sup>127</sup> Første del av formålsparagrafen ble nå lydende slik: «Naturen er en nasjonalverdi som må vernes. Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhörighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden.» Innst.O.XVII (1969-70), 5.

<sup>128</sup> Innst.O.XVII (1969-70), 4.

administrasjonsapparatet fylkene har ikke er tilstrekkelig til å løse de oppgaver denne loven medfører, (...).»<sup>129</sup> For å ikke tape tid og få praktisk erfaring var det likevel riktig å innføre en midlertidig sektorlov nå. Målet var et samlet lovverk for feltet miljø-, naturvern og forurensing. En komite skulle formulere en stortingsmelding som tok for seg «lovmessig og organisasjonsmessig samordning av hele saksområdet, både sentralt og lokalt.»<sup>130</sup> En ny lov var altså nødvendig. Hvorfor hastet det slik å innføre denne naturvernloven nå, selv om komiteen mente den var utilstrekkelig og derfor tidsbegrenset? Noe av forklaringen kan være fokuset på naturvern i samtiden, deriblant det europeiske naturvernåret. I den forbindelse ble en miljøverndeklarasjon rettet særlig mot myndighetene lagt fram.<sup>131</sup> I 1972 skulle FNs første miljøkonferanse avholdes i Stockholm. Det kan tenkes at komiteen følte at dette gjorde en midlertidig lov nødvendig. Man hadde ingen tid å miste: Loven burde innføres nå. Naturvern var blitt et politisk felt som det var internasjonal interesse for.

Hva med artsforvaltningen? Komiteen ga ikke uttrykk for å være opptatt av dette. De var enige i at arter kunne fredes, og godtok slik Kommunal- og arbeidsdepartementets vurderinger og forståelse. Utover dette kommenterte komiteen utelukkende rovdyr. Disse artene kunne være til ulempe for husdyrholdere, og næringsinteressene måtte ses i forhold til ønsket om fredning. Gjeldende regler for erstatning ved rovdyrskader måtte vurderes på nytt.<sup>132</sup> Var denne mangelen på endringer fordi komiteen var fornøyd med Naturvernrådet og Kommunal- og arbeidsdepartementets forslag? Eller var de for opptatt av å diskutere det som ble ansett som viktigere paragrafer? Det er mulig at den påfølgende endringen av hele saksområdet gjorde at substansen i enkelte paragrafer ikke var så viktig å nevne. Arter var omfattet av fredning. Det var viktigere å diskutere hva det «nye» naturvernet innebar. Det er dog viktig å merke seg at rovdyr, som eneste arter, ble nevnt. Disse artene falt utenfor det som ellers var målet med artsforvaltningen og måtte derfor nevnes spesifikt.

### **2.5.2: Naturen, staten og individet: Innst.O.nr.100 (2008-2009)**

Biomangfoldlovutvalget skrev fram en ny tilnærming til forvaltning av naturen. Dette hadde sammenheng med at naturen var viktig på en ny måte: Økosystemene skulle bevare sin

---

<sup>129</sup> Innst.O.XVII (1969-70), 4.

<sup>130</sup> Innst.O.XVII (1969- 70), 3.

<sup>131</sup> Berntsen, *Grønne linjer*, 158.

<sup>132</sup> Innst.O.XVII (1969-70), 4.

funksjon og naturens mangfold skulle ivaretas. For å oppnå dette var flere nye virkemidler nødvendig, som bærekraftig bruk og skjøtsel. Mennesket var i større grad en aktør i naturen, ikke en aktiv trussel som måtte «holdes unna» ved fredning. Miljøverndepartementet godtok lovforslaget, men gjennom å følge dokumentkjedene har det kommet fram at de gjorde naturens nytteverdi for mennesket tydeligere. Dette har jeg tolket som en strategi for å gjøre naturen relevant, og dermed gjøre lovverket relevant for flere aktører. Miljøverndepartementet gjorde også forvaltning til et sentralt begrep: Dette signaliserte at naturen skulle brukes. Artsdiskusjonen i proposisjonen var koblet til bruk av naturen. Bestemmelsene om prioriterte arter kunne potensielt båndlegge areal som andre organisasjoner og interesser ville benytte. Høringsinstansene var delt i synet på bestemmelsen. Det var denne situasjonen energi- og miljøkomiteen overtok våren 2009 og vurderte i Innst.O.nr.100 (2008-2009).

Gunnar Kvassheim (V) var leder av komiteen og Erling Sande (Sp) var ordfører. Innstillingen i 1970 var fra en enstemmig komite. I 2009 er det mulig å få innsikt i partipolitisk enighet.

En samlet komite stilte seg allikevel bak formålet i loven og poengterte at:

Det er ei viktig oppgave å ta vare på naturens mangfold for komande generasjonar. Dette vert best gjort gjennom ein kombinasjon av vern og bærekraftig bruk. Skal vi sikre naturens mangfold, må vi òg sikre dei områda artane lever i.<sup>133</sup>

Komiteen var slik enig i at arters overlevelse og deres leveområde måtte sees i sammenheng. Medlemmene var også enig i måten artsforvaltningen var lagt opp på: Overordnende prinsipper og mål på den ene siden, og konkrete regler på den andre.

Uenigheten handlet om forholdet mellom bruk og vern, lokal selvbestemmelse og statens rolle ovenfor enkeltindividet. Sistnevnte var spesielt viktig for Fremskrittspartiet og Høyre: Disse medlemmene mente at myndighetene ofte la mer vekt på statlige interesser enn lokale og private når det kom til vern i kommuner.<sup>134</sup> Det at loven var en vid fullmaktslov ville innebære en sentralisering av myndighet hos direktorat og fylkesmenn: «Dette gir usikkerhet hos grunneiere/rettighetshavere om hva de kan foreta seg i fremtiden uten å komme i konflikt

---

<sup>133</sup> Innst.O.nr.100 (2008-2009), 12.

<sup>134</sup> Innst.O.nr.100 (2008-2009), 13.

med lovens bestemmelser.»), kommenterte medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre.<sup>135</sup> Lovforslaget ivaretok ikke enkeltindividets rettigheter ovenfor staten i tilstrekkelig grad, og disse partiene fremmet en rekke forslag som de mente ville bøte på dette. En samlet opposisjon, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, bemerket av vern måtte kombineres med lokal næringsutvikling og levekår: «Disse medlemmer mener at det er nødvendig å gi lokale styresmakter i kommuner med mye vern større mulighet til å påvirke egen utvikling.»<sup>136</sup> Opposisjonens bemerkninger kan bety at de var enige i hensikten med bestemmelsene, men ikke måten de fordelte ansvar på eller var formulert. Uenigheten handlet slik ikke om fagfolkens vurderinger: Disse ble godtatt.

Som i innstillingen fra 1970 var rovdyr problematisert for seg selv. Hvilke implikasjoner naturmangfoldloven ville ha for rovdyrpolitikken fylte mye av diskusjonen knyttet til artsforvaltning. Samtidig handle diskusjonen om andre paragrafer, som prioriterte arter. Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti var bekymret for at denne bestemmelsen ville bli et slags vern uten rett til erstatning. Dette ville berøre grunneiere. Fremskrittspartiet var bekymret for at bestemmelsen var for vid og at alle truede arter på rødlista, rundt 2000, kunne være aktuelle å prioritere. Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, derimot, mente at det hastet med å velge ut arter som skulle prioriteres. Et raskt tempo var nødvendig slik at virkemidlene fikk reell betydning.<sup>137</sup> Det var dermed ikke en samlet opposisjon som sto bak alle uttalelser. Høyre og Kristelig Folkeparti var på den ene siden bekymret for at prioriterte arter ville bli et vern uten rett til erstatning. På den andre siden mente partiene at utvelgelsen av arter måtte skje fort. Bestemmelsen var altså viktig, men konsekvensene for individer var ikke godt nok ivare tatt og utredet. Uenigheten rørte ved noen politiske skillelinjer knyttet til individ og stat. Hvem skulle ha mest å si når det kom til vern: Staten eller individet? I hvilken grad skulle ivaretagelse av naturen gå på bekostning av næringsliv og grunneiere? Her var de forskjellige komitemedlemmene uenige, men ikke så uenige at helheten i lovforslaget ikke ble godtatt. Det var enighet om at loven og virkemidlene var nødvendige: Alle medlemmene stilte seg bak at naturens mangfold skulle bevares på den måten lovforslaget innebar.

---

<sup>135</sup> Innst.O.nr.100 (2008-2009), 14.

<sup>136</sup> Innst.O.nr.100 (2008-2009), 13.

<sup>137</sup> Innst.O.nr.100 (2008-2009), 20.

## **2.6: Det fjerde skrittet på veien mot ny lov: Diskusjonen i Odels- og Lagtinget**

### **2.6.1: «Arbeidet med naturvernlovgivningen kan ikke på noen måte sies å være slutført.»: Diskusjonen i Odels- og Lagtinget i juni 1970<sup>138</sup>**

Kommunalkomiteen hadde vært opptatt av at naturvernet måtte ha en sterk stilling og at saksfeltet måtte omorganiseres. Dette kunne ikke sees uavhengig av hverandre: Et sterkt administrativt apparat var nødvendig for tilstrekkelig oppfølging av loven. Naturvernet var i en omorganiseringsfase, både med tanke på administrasjon, hvilken type sektorinteresse det skulle være og hva utøvelsen av naturvernet i samfunnsutviklingen innebar. Naturvernrådet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og kommunalkomiteen hadde diskutert og bidratt til etablere denne saken. Hvordan forholdt de politiske representantene i Stortinget seg til lovforslaget?

Naturvernloven ble diskutert 9.juni 1970 i Odelstinget. Her ble lovforslaget godkjent uten vesentlige endringer. Forslaget ble deretter diskutert i Lagtinget 12.juni 1970, hvor det ble bifalt. Debatten var preget av konsensus og handlet mest om naturvernets institusjonalisering og hvorfor det var en viktig interesse i samfunnsutviklingen. Dette innebar at artsforvaltningen ble godtatt og at substansen i paragrafene om artsfredning ikke var viktig å diskutere nærmere.

Det var viktig og riktig å innføre loven, mente stortingsrepresentantene. Det var tilnærmet ingen kritikk mot bestemte paragrafer. Representantene deklamerte heller hvorfor de mente loven var viktig. Martin Buvik (H) sa det slik:

Med denne lov sørger vi for en bedre balanse mellom hensynet til det vi skal leve av, og hensynet til det miljø vi skal leve i og med. Begge deler er like nødvendig for at vi skal leve i det hele tatt.<sup>139</sup>

John Austrheim (Sp), medlem av Naturvernrådet, mente lovendringen var på høy tid:

---

<sup>138</sup> Odelstingforh. 1969-70, 624. Sagt av Kristoffer Rein (KrF).

<sup>139</sup> Odelstingforh. 1969-70, 608.



Med den aukande verdi som vår natur har fått for menneskelig trivsel og rekreasjon, men kanskje endå meir på grunn av dei store og mange inngrep som vår teknologiske tid fører med seg i vårt naturlandskap, er det på høg tid at vi får eit lovverk som langt meir effektivt enn før vernar om vår natur.<sup>140</sup>

Naturvernet skulle altså være styrende for samfunnsutviklingen. I denne oppgaven var § 2 lovens viktigste våpen. Dette var den omdiskuterte paragrafen om å forelegge større inngrep i naturen for naturvernmyndighetene. Den skulle iverksettes når regjeringen bestemte, ikke på samme tid som resten av loven. Guttorm Hansen (Ap) kalte § 2 et stort framskritt i forhold til tidligere lovgivning. Han la til:

Men til nå har selve lovheimelen for å stoppe inngrep eller belastninger av naturen vært små og svake. Med denne § 2 vil heimelen for virkelig å treffe en beslutning av politisk karakter være langt sterkere, langt klarere enn tidligere.<sup>141</sup>

Arnt Hagen (Sp) mente § 2 ville føre til en mer balansert og allsidig vurdering enn det som var tilfellet nå, «då naturvernstyresmakene kjem altfor seint og for lite inn i biletet.»<sup>142</sup>

Paragrafen skulle altså bidra til at naturvernet ble en sterk interesse og at naturvernmyndighetene kunne gjøre seg gjeldende og være delaktige i beslutninger som belastet naturen.

Et tydelig problem, som også kommunalkomiteen hadde poengtert, tegnet seg opp: Hvilken naturvernmyndighet? De aller fleste av representantene var inne på naturvernets administrasjon og oppbygging. Torstein Tynning (H) mente: «At det derfor er behov for en samordning både av lovverket og av organisasjonsmønsteret, er hevet over tvil.»<sup>143</sup>

Kommunalkomiteen hadde foreslått å sette ned en egen komite som skulle levere en stortingsmelding. De fleste av representantene var enige i dette. Flere aspekter var nødvendig å tenke på ved naturvernets administrering: Bedre samordning av lovverk, forskjellige utvalgs innstillinger, om et eget departementet eller direktorat var nødvendig og om

---

<sup>140</sup> Odelstingforh. 1969-70, 621.

<sup>141</sup> Odelstingforh. 1969-70, 619.

<sup>142</sup> Odelstingforh. 1969-70, 615.

<sup>143</sup> Lagtingforh. 1969-70, 168.

naturvernmyndighetene skulle være sentralisert eller desentralisert. En lov uten et apparat til å følge den opp vil kun bli fine ord uten gjennomslagskraft, anerkjente politikerne.

Flere av representantene var ikke så opptatt av substansen i loven; dette var jo avklart. Det uavklarte, hvordan loven ikke skulle bli en papirkonstruksjon, var viktigere å diskutere. Osmund Faremo (Ap) mente at loven ikke satte et punktum for debatten: «Vi bør som sagt difor få ein avklårande debatt med ei melding som grunnlag. Med forslaget som ligg føre i dag, kan ein godt seie at ein stort sett har unngått alle kontroversielle spørsmål – eller noko bort imot det.»<sup>144</sup> Konsensusen i debatten kan ha sammenheng med at en ny debatt var nær forestående: Det å diskutere bestemte paragrafer var kanskje så viktig. Loven skulle samordnes og endres i nærmeste framtid, og til da måtte det administrative apparatet være utbygd. At kontroversielle spørsmål ikke var blitt diskutert, i følge Faremo, er også viktig å merke seg. Dette utspillet kan ha sammenheng med at naturvernet som ble foreslått, ble ansett som utilstrekkelig av enkelte representanter. Hvorfor naturen var viktig for politikerne var i endring. Dette vil bli diskutert nærmere i underkapittel 2.7.2 ved å benytte Andersens funn som et analyseapparat.

I lys av denne diskusjonen er det interessant å poengtere at § 2 aldri ble iverksatt.<sup>145</sup> Selv om paragrafen ble framhevet som lovens viktigste våpen av flere representanter og kommunalkomiteen, ble den aldri tatt i bruk. Hvorfor? Dette kan være vanskelig å svare på, men det er mulig å trekke fram noen mulige forklaringer. Det kan underbygge tolkningen av at loven handlet mer om institusjonalisering enn innføringen av en lov: Det å følge opp lovens intensjoner var ikke like viktig som å revurdere det administrative aspektet. Det kan også bety at loven ikke hadde tilstrekkelig substans eller at det ikke fantes administrativ kapasitet til å følge opp § 2. Kristoffer Rein (KrF) framhevet at kommunalkomiteen hadde vært redd for dette:

En annen sak er at det administrative apparat sentralt og regionalt er altfor svakt utbygd til å kunne makte de oppgaver det blir pålagt etter denne lov. Komiteen har sett realistisk på dette spørsmålet og har foreslått at § 2 ikke trer i kraft før på et senere tidspunkt.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Lagtingforh. 1969-70, 169.

<sup>145</sup> Berntsen, *Grønne linjer*, 173.

<sup>146</sup> Odelstingforh. 1969-70, 624.

Det administrative kom derimot på plass: Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972. Førte opprettelsen av dette departementet til at politikerne var «ferdig» med naturvern for en stund? Kom det andre forskrifter eller bestemmelser som regulerte forholdet mellom bruk av naturen og vern av den? Hva ble egentlig Miljøverndepartementets rolle? Asdal mener at Miljøverndepartementet ble etablert innenfor en vekst med vern-ideologi og at miljøvernet ble *underordnet* den økonomiske politikken.<sup>147</sup> Statsviter Alf- Inge Jansen er enig i dette: I en vekst med vern-ideologi kunne det økonomiske markedssystemet opprettholdes og politiske løfter avhengig av økonomisk vekst, realiseres. Jansen kaller Miljøverndepartementet en «bekreftelse og reproduksjon» av vekst med vern-organisasjonenes herredømme innenfor natur- og miljøvernsektoren.<sup>148</sup> I denne oppgaven er det ikke rom for å utforske vekst med vern og andre ideologier innenfor natur- og miljøvernet fullt ut. Jeg ser likevel tydelige signaler om at et departement var nært forstående, og en vekst med vern-ideologi kan være beskrivende for det nye naturvernet som ble etablert i utformingen av naturvernloven. Vekst skulle fortsatt skje, og hvordan vern skulle implementeres var det som ble diskutert. Natur- og miljøvernfeltets innordning innenfor det økonomiske systemet, som både Asdal og Jansen finner, kan gi en pekepinn på hvorfor § 2 aldri ble iverksatt. Dette impliserer at det økonomiske systemet gjorde at naturvern ikke skulle konkurrere mot næringsvirksomhet og bruk av naturen. Dette er det ikke empirisk belegg for å konkludere om dette, men det *kan* være en del av forklaringen. Det som i hvert fall kan sies sikkert, er at lovens intensjoner slik de politiske aktørene formulerte dem, ikke ble oppfylt. Det ble aldri noen ny, sektorovergripende naturvernlov som samordnet natur-, miljø- og forurensingsfeltet og § 2 ble aldri iverksatt. Det var høye ambisjoner for regulering av naturen politisk, men alle disse intensjonene ble ikke oppfylt.

Som nevnt var ikke artsforvaltningen viktig å diskutere eksplisitt. Rovdyr ble nevnt av to representanter. En representant tok opp forholdet mellom fredningen av dyreliv og jaktloven. Med unntak av denne ene representanten var det slik selvsagt at artsforvaltning skulle reguleres av naturvernloven. Artene ble integrert i diskusjonen om naturvernets rolle. Når representantene mente at et sterkere vern av naturen var viktig i samfunnsutviklingen, impliserte dette også at dyrearter var noe måtte tas hensyn til. Politikerne godtok slik

---

<sup>147</sup> Asdal, «Miljøvern i en nedgangskonjunktur», 16.

<sup>148</sup> Jansen, *Makt og miljø*, 268-273.

ambisjonene og bestemmelsene som Kommunal- og arbeidsdepartementet hadde forslått. De var ikke opptatt av bestemmelsene om arter, men at disse bestemmelsene kunne følges opp.

## **2.6.2: «Lovforslaget styrker mulighetene for å ta vare på artene ved at vi også tar vare på artenes leveområder.»: Diskusjonen i Odels- og Lagtinget i juni 2009<sup>149</sup>**

Energi- og miljøkomiteen godtok naturmangfoldlovens formål og lovens intensjoner.

Opposisjonsmedlemmene var kritisk til enkelte paragrafer, og kritikken handlet stort sett om forholdet mellom staten, individet og hvem som skulle ha ansvaret for og bære omkostningene ved ivaretagelse av naturen. Det lovforslaget Biomangfoldutvalget hadde formulert og Miljøverndepartementet revidert ble i stor grad godtatt. Dermed ble en overordnet lov som skulle opprettholde økosystemene og bevare alt av naturens mangfold, innenfor alle sektorer diskutert i Stortinget.

Naturmangfoldloven ble debattert i Odelstinget 9.juni 2009. Ingen av opposisjonenes endringsforslag fikk gjennomslag, og flertallsregjeringens lovforslag ble sendt videre til Lagtinget. 16.juni 2009 ble forslaget tatt opp her. Ingen hadde bedt om ordet, og lovvedtaket ble bifalt. Dette var et omfattende lovforslag med 78 paragrafer, en lengre dokumentkjede bak seg og en utformingsperiode på over åtte år.<sup>150</sup> Diskusjonen i Stortinget var, sett i lys av dette, forsvinnende liten. I Odelstinget hadde sju representanter fra regjeringspartiene og opposisjonen ordet innenfor den fordelte taletiden. I tillegg snakket statsråden, Erik Solheim (SV), og fikk fire oppfølgingsspørsmål. Utover den fordelte taletiden var det to innlegg. Opposisjonen var kritisk til lovens geografiske virkeområde. Loven var ikke gyldig i sjøområdet i norsk økonomiske sone. Forslaget kom også senere enn tidligere lovt, mente opposisjonen, og ville ikke bidra nevneverdig til å stoppe tapet av biologisk mangfold innen 2010. I tillegg var det noen kommentarer om spenningen mellom nasjonal miljøpolitikk og lokale interesser, slik det også var i innstillingen. Tord Lien (FrP) var bekymret for at rovdyrpolitikken ikke var forenelig med forvaltningsmålet for arter. Han stolte ikke på forsikringene om at den rådende rovdyrpolitikken skulle videreføres.<sup>151</sup> Ellers gikk representantene lite inn på artsforvaltningen. Den nye økosystemtilnærmingen ble godtatt. Alt

---

<sup>149</sup> Odelstingforh. 2008-2009, 721. Sagt av statsråd Erik Solheim (SV).

<sup>150</sup> Biomangfoldlovutvalget fikk sitt mandat i april 2001 og lovforslaget ble diskutert i juni 2009.

<sup>151</sup> Odelstingforh. 2008-2009, 715.

i alt viste ikke diskusjonen til prinsipiell uenighet om loven, men heller misnøye med konsekvensene og ansvarsfordeling i noen konkrete bestemmelser. Peter Skovholt Gitmark (H) sa det slik: «Dette er en god lov, og det er en viktig lov, som jeg er glad for nå blir vedtatt. Men med små endringer ville loven ha blitt vesentlig bedre.»<sup>152</sup> Hvordan kan denne mangelen på uenighet forklares?

Det virket som lovforslaget var viktig for alle de politiske representantene. Det var bred politiske enighet om at en ny lov var nødvendig. Flere understreket at naturvernloven var utilstrekkelig: «Forvaltningen av loven har ikke på noen måte, i hvert fall ikke signifikant, bidratt til å redusere tapet av naturmangfoldet i Norge.», sa Tord Lien (FrP).<sup>153</sup> Lovforslaget kan ha vært tømt for konflikt, eller rett og slett ikke konfliktfylt. Det overordnede målet om å bevare naturens mangfold og virkemidlene for å oppnå dette, ble godtatt. Naturmangfoldloven ble sanksjonert og ble «naturvernets grunnlov», som statsråd Erik Solheim (SV) uttrykte det.<sup>154</sup>

Stortingsdiskusjonene i 1970 og 2009 var like i den forstand at substansen ved bestemmelser om artsforvaltning, ikke var så viktig å diskutere nærmere. Grunnene var derimot ulike: I 1970 handlet diskusjonen om naturvernet rolle og administrering. I 2009 virket det som loven hadde høy politisk oppslutning. Politikerne stilte ikke spørsmål ved om virkemidlene var riktige, men heller hvilke konsekvenser de hadde. Både i 1970 og 2009 ble fagfolkens forståelse av arter videreført av de politiske representantene. De virkemidler og politikken som var nødvendig for å ivareta arter hadde derimot endret seg.

## **2.7: Teoretiske perspektiver og kapittelkonklusjon**

I kapittelets siste del vil jeg oppsummere og diskutere overordnede funn. I tillegg vil teoretiske perspektiv bli benyttet for å forklare og utdype disse funnene.

### **2.7.1: Dyrearter og alt av naturens mangfold**

I 1968-1970 ble spørsmål om hvilke arter som skulle vernes, hvordan og hvorfor, delvis overskygget av praktiske gjøremål og spørsmål om administreringen av naturvernet som en

---

<sup>152</sup> Odelstingforh. 2008-2009, 718.

<sup>153</sup> Odelstingforh. 2008-2009, 715.

<sup>154</sup> Odelstingforh. 2008-2009, 720.

sektor. Det har slik vært vanskelig å få innsikt i hva enkelte politiske aktører mente spesifikt om forvaltningen av arter. Dette er likevel et viktig funn: Både stortingsrepresentantene og kommunalkomiteen godtok Naturvernrådets og Kommunal- og arbeidsdepartementets forslag til paragrafer om arter og den forståelse av arter de fremmet. De må dermed ha ment, tross alt, at dette var de nødvendige virkemidlene å benytte i en moderne lov om naturvern. Da var det viktigste for de politiske representantene å få implementert denne loven på en god måte.

Jeg har vist at vern var det nye, moderne naturvernet. I den forstand var ikke ivaretagelse av dyrearter egentlig omfattet av dette. Hovedvirkemiddelet var en tidsbegrenset fredning for truede dyrearter. Denne fredningen var aktuell for et relativt lite antall, de arter som benyttet hi eller reir og la egg, og fredningen var avhengig av deres tilstand. Økologisk kunnskap var likevel gjort relevant og den endelige loven inneholdt en klar bestemmelse om arters livsmiljø.<sup>155</sup> Allikevel gjaldt dette kun arter som var truet eller nesten utryddet. Den økologiske kunnskapen var heller ikke viktig å diskutere for andre enn Naturvernrådet. Dette er ikke så merkelig: Rådet representerte tross alt den naturfaglige kompetansen, og de skrev fram hvilket vitenskapelig kunnskapsgrunnlag loven bygde på. For å benytte Asdals ord: Vitenskapelige kunnskap bidrar til å forme den politiske saken.<sup>156</sup> Naturvernrådet satte begreper, som økologi og «dyreart», på problemer knyttet til naturen. De formet hvordan forvaltningsobjektet natur skulle bli forstått. Deretter formulerte de paragrafer som skulle løse disse problemene. Dette bidro til å forme hva de senere politiske aktørene anså som problemer og momenter som måtte diskuteres. Samtidig må også de andre politiske aktørene sees som medskaper av saken. Mellom dokumentene skjedde det modifieringsarbeid som påvirket hvordan saken til sist ble seende ut. Et eksempel er § 2: Denne ble endret flere ganger fordi de politiske aktørene var uenige om naturvernet- og naturvernmyndighetenes rolle. Disse endringene var ikke et direkte resultat av naturen selv, men hva aktørene mente var viktig å inkludere i en lov om naturvern ut fra den sosiale og politiske konteksten.

Biomangfoldlovutvalget representerte den naturfaglige og juridiske kompetansen i NOU-en i 2004. Heller ikke i oppfølgingen av naturmangfoldloven var de politiske representantene veldig opptatt av artsforvaltningen. Biomangfoldlovutvalget satte de faglige begrepene og

---

<sup>155</sup> § 9 ble lydende: I område som har vesentlig betydning for planter eller dyr som blir fredet i medhold av § 12 eller § 13, kan utbygging, anlegg, forurensinger og andre inngrep forbys for å bevare deres livsmiljø. Innst.O.XVII (1969-70), 6.

<sup>156</sup> Asdal, *Politikkens natur – naturens politikk*, 12.

etablerte hva en lov om forvaltning av naturens mangfold innebar. De resterende politiske aktørene godtok dette. Det var noe diskusjon om hvilke interesser loven ville gå på bekostning av, men ingen overordnet diskusjon om naturvernet som en sektor eller det administrative aspektet. Det er ikke urimelig å påstå at naturmangfoldloven ble utformet i en tid med en annen forståelse av behovet for å ivareta naturen.

Hvilke sentrale utviklingstrekk er mulig å trekke fram? Først og fremst var ikke det å ivareta arter så konfliktfylt *i seg selv*: Det var når artens leveområde ble satt i sammenheng med artens overlevelse, og dette potensielt kunne gå på bekostning av andre interesser, at aktører reagerte. Slik fulgte artsforvaltningen den generelle diskusjonen om natur. Det var ingen som var imot at naturen skulle ivaretas i og for seg selv. Diskusjonen dreide seg heller om *hva* dette skulle gå på bekostning av.

For det andre gjennomgikk artsforvaltningen et paradigmeskifte, som nevnt tidligere. I 1968-1970 var det hensiktsmessig å snakke om dyrearter, et begrenset antall enkeltarter som skulle fredes. I 2004-2009 var hele naturen, portrettert som økosystemer, et politisk objekt som skulle kontrolleres. Arter var delt inn i biologiske grupper, som virveldyr, virvelløse dyr og fremmede arter. Å bevare det genetiske mangfoldet blant artene var viktig. Dette vil ikke si at enkeltarter ikke var relevante. Bestemmelsen om prioriterte arter er et eksempel på at disse kunne diskuteres. Begrunnelsen for å bevare disse enkeltartene var likevel at de var en del av naturens mangfold og komponenter i et økosystem. Kunnskap om hele naturens samspill var tilgjengelig: Da kunne denne brukes for å utforme et helt annerledes lovverk. Arsforståelsen var utvidet, og artenes «rolle» var annerledes: De var en del av et økosystem mennesker var avhengig av.

For det tredje endret argumentasjonen seg. De politiske aktørenes forståelse av natur og arter hadde endret seg, og det samme hadde de politiske virkemidlene og kunnskapsgrunnlaget for å forvalte artene. Dette kan utdypes ved å vise til Sörlins teoretiske forklaringer og bruke Andersens analyseredskaper.

### **2.7.2: Hvorfor var naturen viktig? Fra en størrelse utenfor samfunnet til en essensiell størrelse for samfunnet**

I innledningskapittelet nevnte jeg Gisle Andersens analyse av de temporale meningslagene i stortingsdiskusjoner. Han har gjennomført en analyse av «naturbegrep», som «natur», «miljøvern», «naturvern» og lignende ved å studere et representativt utvalg av

stortingsforhandlinger. Slike «emneord» kan betraktes som konsepter som har et videre meningsinnhold enn den direkte betydningen av enkeltordene.<sup>157</sup> Ved å studere «naturbegrep» og tilknyttede ord og diskusjon, sier han noe om endringer i naturen som et politisk objekt, det politiske målet med bruk/vern av naturen, problemet for kollektivet og hvilken verdi naturen tillegges.<sup>158</sup> Slik jeg leser Andersen, handler dette om at politikernes argumentasjon endrer seg fordi svaret på hvorfor naturen var viktig, endrer seg. Det er ikke noe endelig «svar» på hva med naturen som var viktig å ivareta og hvorfor. Dette er ikke statisk, men i utvikling. Andersen har analysert språkbruk i stortingsdiskusjoner og hans analysebegrep er ikke nødvendigvis beregnet på aktører utenfor stortingssalen. Jeg vil likevel trekke inn noen av mine andre politiske aktørene hvor det er hensiktsmessig.

Et av Andersens funn er overgangen fra «naturvern» til «miljøvern» som skjer rundt 1970:

Vern av natur handler om å beskytte en størrelse som er utenfor samfunnet, det er naturen «der ute» som skal beskyttes mot oss. Bruken av ordet «miljøvern» impliserer en meningsdimensjon som i større grad vektlegger at dette handler om *samfunnets* miljø. Problemet er således også at forurensing ødelegger vårt eget miljø, og ikke «bare» natur som er utenfor samfunnet.<sup>159</sup>

Dette er en «envirning»-prosess hvor hele relasjonen til natur blir endret, mener Andersen. Naturen blir et nytt objekt for politisk handling: Et system som skal forvaltes. Det er samfunnets miljø som må ivaretas, ikke bare natur som noe «der ute». Stortingspolitikerne før rundt 1970 at naturen hadde verdi fordi den var viktig for modernisering og økonomisk vekst og naturvern var nødvendig for å opprettholde dette, mener Andersen. Etter rundt 1970 fikk naturen betydning som en nasjonal verdi. Den var viktig som menneskers *livsmiljø*. Problemet ble da at menneskers livsmiljø kunne bli ødelagt, hvor det tidligere hadde vært at *deler* av naturen kunne ødelegges.

Hvorfor naturen var viktig for stortingspolitikerne endret seg igjen fram mot 1990, mener Andersen. Økosystemer, bærekraft og påvirkning på det globale miljøet ble da relevant. Naturen ble sett som et globalt økosystem, påvirkbart av mennesker og knyttet til menneskers livsgrunnlag. Naturen hadde verdi på mange måter, men økosystemene hadde en essensiell

---

<sup>157</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 304.

<sup>158</sup> Se Andersen, *Parlamentets natur*, kapittel 6: 279- 365, spesielt 319-320.

<sup>159</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 314.



verdi og måtte ikke ødelegges. «Natur som begrep omfatter nå også betydningen ‘naturens økologiske produksjonssystem som vi er avhengig av’», skriver Andersen.<sup>160</sup> Naturen ble viktig som et økologisk, globalt og helhetlig system: «Algeoppblomstring er et symptom på noe mye større, utslipp av fluorert gass ødelegger ikke bare beitemarker men det globale klimaet.», mener Andersen.<sup>161</sup>

En konsekvens av økosystemenes inntog var at naturen kunne presenteres som statistikk og grafer. Tilstanden til økosystemer måtte tas hensyn til, men det vil også være mulig å si noe om *hvor* mye påvirkning et økosystem tålte. Målet var ikke null påvirkning, men så lite at økosystemene ikke mistet sin funksjon og slik kunne være økonomisk gunstige.<sup>162</sup> Naturen kunne styres. Hva kan Andersens analyse fortelle om de tendenser jeg har sett?

I stortingsdiskusjonen i juni 1970 var det tydelig at naturen som et politisk objekt var i endring. Flere av representantene viste til at natur var viktig for bevaring av menneskers *eget* miljø: «Det er det som i dag har fått oss til å reise spørsmålet om et sterkere miljøvern, et miljøvern som må beskytte menneskers ytre livsmiljø – ren luft, rent vann og ubesmittet jord.», sa Walter Tjønndal (Ap).<sup>163</sup> «På noe sikt er disse spørsmål avgjørende for menneskeslektens eksistens på vår klode.», mente Kristoffer Rein (KrF).<sup>164</sup> Flere snakket om forurensning som noe viktigere enn naturvern. Gunnar Berge (Ap) kritiserte naturvernloven fordi den *ikke* tok for seg miljøvern: «(...) men jeg vil likevel si at det er mange sider ved miljøvernspørsmålene som er langt viktigere og av langt større rekkevidde enn det som reises i innstillingen til lov om naturvern.»<sup>165</sup>

Naturvernrådet mente at naturen var viktig som kilde til trivsel og helsemessig og åndelig velferd. Dette mente også de fleste stortingsrepresentantene, men de pekte også på at naturvern burde være noe *mer*. Naturen var viktig fordi den omhandlet menneskers eget miljø. Forurensning var et stadig økende problem. Denne endring kan bidra til å forklare hvorfor naturvernloven skulle omarbeides og integreres i en felles lov med miljø- og forurensning.

---

<sup>160</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 331.

<sup>161</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 331.

<sup>162</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, kapittel 10: 609- 636.

<sup>163</sup> Odelstingforh. 1969-70, 622.

<sup>164</sup> Odelstingforh. 1969-70, 624.

<sup>165</sup> Odelstingforh. 1969-70, 616.

Det politiske målet med å regulere naturen og hvorfor den var viktig, endret seg: Hele miljøet kunne endres, og da kunne vern av naturressurser oppleves som utilstrekkelig. Statsråd Helge Seip (V) pekte på at naturvernet var i endring: «Om mye kan være uklart når det gjelder begreper og definisjoner, er det én ting som er klart, og det er at naturvernet er i en rivende utvikling og har fått og vil få en stadig økende betydning.»<sup>166</sup> Naturvernet var i utvikling, og dette kan ha preget hvorfor naturvernets administrering var viktig å diskutere. Slik kunne man fastslå forholdet mellom naturvern og andre problemer med naturen som måtte løses og hvordan dette skulle gjøres. Det er også mulig å se en «dobbelthet» i Naturvernrådets argumentasjon knyttet til artsforvaltning:

Naturvernsynet bygger på det grunnleggende prinsipp at ingen art må utryddes, men bevarer i levedyktige stammer både ut fra etiske, naturhistoriske og økonomiske motiver. (...) Den målsetting å opprettholde opprinnelig variasjonsrikdom i landets fauna – og likeså flora – har ikke bare naturhistorisk interesse. Forskere har pekt på at ingen i dag kan forutsi hvilke arter som kan komme til å bli av betydning for menneskene i fremtiden.<sup>167</sup>

Naturvernrådets argumenter for å frede arter var begrunnet i at naturen «der ute», som en naturhistorisk størrelse, skulle fredes mot menneskelig påvirkning. Samtidig ble artsfredningen grunnlagt i den potensielle betydningen for samfunnets miljø: Arter kunne ha betydning for mennesker i framtiden, uten at man nå visste det. Videre pekte Naturvernrådet på at kunnskap om naturen og økologien var viktig for en fornuftig disponering av naturressursene: «Endres landskapet eller nye miljøfaktorer kommer til, forstyrres denne likevekstilstand. Har endringen eller påvirkningen varig karakter, inntreer en ny biologisk balanse, men den vil alltid være forskjellig fra den tidligere, ofte også mindre gunstig fra menneskelig synspunkt.»<sup>168</sup> Her er det tendenser til at mennesket er inkludert i argumentasjonen: En endring av den biologiske balansen kunne påvirke den menneskelige nytte av natur, og dermed samfunnets miljø. Disse funnene er ikke absolutte, men er likevel viktig å trekke fram: Hvorfor arter skulle bevares kan også sies å være preget av denne diskusjonen. Artsforvaltningen var ikke statisk, men knyttet til endringer i hvorfor naturen var viktig.

---

<sup>166</sup> Odelstingforh. 1969-70, 626.

<sup>167</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 12-13.

<sup>168</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 13.

Et siste poeng som understreker endringene i hvorfor naturen var viktig kan framheves: Naturvernrådet foreslo i 1968 å kalle et direktoratet, hvis primære oppgave var naturen og vern av den, for Naturverndirektoratet.<sup>169</sup> Miljøverndepartementet, opprettet i 1972, kunne het Naturverndepartementet. Det ble det ikke hetende. Mellom 1968 og 1970 skjer det en endring hvor et nytt departementets viktigste oppgave ikke var vern av naturen, men vern av miljøet. Min diskusjon her viser et viktig poeng: Hvorfor natur er viktig å ivareta og forvalte på bestemte måter er ikke et gitt premiss. Det er noe som skapes, endres og diskuteres av de politiske aktørene. Det er ikke et gitt resultat av naturen selv, men tolkninger og forståelse av den.

I stortingsdiskusjonen i 2009 mente representantene at loven var viktig fordi naturens mangfold skulle bevares. Politikerne gjentok lovens målsettinger eller pekte på spesifikke bestemmelser som de mente var viktige. Erling Sande (Sp), ordfører for saken, uttalte for eksempel: «Den naturmangfoldlova vi i dag skal vere med på å vedta, er ein reiskap for nettopp å sikre naturen sitt mangfold for framtidige generasjonar gjennom ei berekraftig forvaltning.»<sup>170</sup> Ved å se til andre deler av dokumentkjeden er det derimot mulig å få øye på en lengre diskusjon om hvorfor naturens mangfold skulle ivaretas. Miljøverndepartementet skrev i Ot.prp.nr.52 (2008-2009): «Hvis det biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfoldet og de økologiske prosessene ivaretas, så vil naturen kunne levere økosystemtjenester til mennesker.»<sup>171</sup> og «Økosystemene leverer tjenester og produkter som vi mennesker er helt avhengig av for å overleve,(...).»<sup>172</sup> Her ble naturen sett som et økosystem som måtte brukes bærekraftig. Problemet var at økosystemene kunne bli ødelagt. Bærekraftig bruk var tillatt, så lenge økosystemene ble opprettholdt. Andersen mener at dette er et sentralt kjennetegn ved en vending mot økosystemer som naturens viktigste funksjon: «(...) skade på mange naturverdier og enkeltarter kan tillates, men bare så lenge økosystemets funksjoner for mennesket ikke blir skadet.»<sup>173</sup> Null påvirkning var ikke målet, men en kontroll med økosystemene. Dette hadde implikasjoner for forståelsen av arter og hvorfor de

---

<sup>169</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 20.

<sup>170</sup> Odelstingforh. 2008-2009, 713.

<sup>171</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 62.

<sup>172</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 75.

<sup>173</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 614.

var viktig å bevare. Når arter var del av et økosystem fikk de en helt annen betydning: De var en del av grunnlaget for alt menneskelig liv.

Vendingen mot økosystemer har nær sammenheng med det Andersen kaller den antroposentriske-økologisk verdiorden, som var synlig fra rundt 1990. Dette er en måte å «ordne» verden: Aktørene vil ta i bruk argumenter fra denne verdiorden for å legitimere sine meninger. Andersen mener at i den antroposentriske- økologiske verdiorden innebærer at økologiske entiteter er verdifulle hvis de gir essensielle goder eller har en livsviktig funksjon for mennesker. Mennesket er avhengig av naturen, og det er derfor viktig å ivareta den. Dette er den antroposentriske delen av verdissetingsprinsippet. Den økologiske delen viser til vendingen mot økosystemene. Så lenge økosystemene opprettholder grunnlaget for menneskelig eksistens kan aktivitet fortsette. I en «testsituasjon» vil økosystemenes tålegrense være avgjørende. Det må da legges fram bevis på at skadene på økosystemene er akseptable. Andersen mener denne testsituasjonen kan være problematisk. Dette krever kontroll med naturen: Den må gjøres målbar. Andersen benytter Naturindeks for Norge som et eksempel på denne målbarheten, en overvåkningstjeneste for alle de store økosystemene. Tilstanden i et økosystem kan bli framstilt med et enkelt tall.<sup>174</sup>

Til tross for at jeg ikke har analysert verdiordener i de politiske aktørenes argumentasjon, er det nærliggende å peke på at en slik verdiorden kan tilføre noe til mine funn. De politiske aktørene i 2004-2009 mente at økosystemene måtte opprettholdes. Naturen kunne ha et mangfold av verdier. Dette gjorde Biomangfoldlovutvalget rede for. Miljøverndepartementet gjorde nytteverdien av naturen for mennesker tydeligere. Overordnet var likevel de økologiske komponentene og deres funksjon for mennesket. Hvorfor hver enkelt aktør mente naturen var viktig å bevare var kanskje ikke så viktig. Dette var subjektivt. Så lenge den ble det, ved å følge naturmangfoldloven, var målet nådd. Artene, alt av det biologiske mangfoldet, ble slik «koblet» enda tettere til mennesket. De var relevante å ivareta fordi de var viktigere for økosystemenes opprettholdelse, og dermed mennesket.

Andersen mener det finnes et sentralt problem når naturen blir viktig som et økosystem: Hvordan er det mulig å legge fram bevis på at skadene på økosystemene var akseptable? Dette kan også *antas* å ha vært etter problem etter innføringen av naturmangfoldloven. En

---

<sup>174</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 628.

aktør skulle, for eksempel, bestemme hvilken næringsvirksomhet som var akseptabel i et område med prioriterte arter. Dette krevde detaljert kunnskap om økosystemene, men hvordan kunne denne kunnskapen bli god nok? I innledningen skrev jeg at 35% av de norske artene er uoppdaget. Hvordan var det mulig å forvalte naturens mangfold på et detaljert nivå når det ikke fantes kunnskap om alle artene som levde der? Hvilken betydning har det at komplekse og dynamiske økosystemer ble framstilt som enkle tall, jamfør Naturindeks for Norge? Å svare på dette er ikke innenfor denne oppgavens mandat. Sörlin er inne på en lignende bemerkning om økosystemer: Jo mer komplekst økosystemet er, jo vanskeligere er det å vise at dette er nøytrale råd eller gjøre rådene transparente.<sup>175</sup> Fagfolkene tolkning av naturen blir det politikerne utformer sin politikk etter, men det er også problematisk å framstille komplekse økosystemer. De er jo nettopp komplekse, og det kan være vanskelig å få innsikt i hva fagfolkene egentlig har bygget sine tolkninger på. Det er slik viktig å poengtere at det å framstille naturen som tall, grafer og økosystemer ikke var et resultat av naturen selv. Dette var et valg gjort av, blant annet, de politiske aktørene jeg har studert. Forståelsen av arter var et resultat, ikke en gitt forutsetning: Den ble skapt gjennom den dokumentkjeden jeg har analysert.

Gjennom å støtte meg til Andersen har jeg kunnet se at hva med naturen som er viktig og hvorfor den er viktig, er dynamisk. Natur var relevant for de politiske aktørene; hvordan er derimot ikke selvsagt. Sörlin er inne på noe av det samme som Andersen: Hvordan natur blir gjort relevant er ikke selvsagt. Dette er tema for nesten underkapittel.

### **2.7.3: Mulighetsrommet for å diskutere og forstå arter**

I boka *The Environment – A History of the Idea* forklarer Sörlin, Robin og Warde hvordan handlingsmåter knyttet til klima, miljø og natur i dag ikke er et resultat av tilfeldigheter, men en uintendert «revolusjon». Denne «revolusjonen» startet i etterkrigstiden. Erkjennelsen om at naturen endret seg, skjedde først. Dette førte til et «system» for å håndtere disse potensielle forandringene. Forfatterne kategoriserer dette «systemet» i fire «dimensjoner». Dette kan leses som overordnende, globale utviklingstrekk. De kan ikke tilskrives en bestemt institusjon eller enkeltperson, men er et resultat av mange, små endringer som forfatterne kategoriserer på sin måte.

---

<sup>175</sup> Warde, Robin og Sörlin, *The environment*, 95.

Den første dimensjonen er en vending mot framtiden: Ved å ha kunnskap om nåtiden kunne samfunnet unngå potensielle framtidsscenarioer. Dette hang tett sammen med den andre dimensjonen, nemlig vitenskapelig ekspertise som kunne identifisere og navigere mellom disse potensielle framtidene. Et stadig mer globalisert vitenskapssamfunn drev denne utviklingen, og påvirket hvem som hadde mulighet og autoritet til å påvirke vitenskapelige og politiske beslutninger. For at disse vitenskapssamfunnene kunne si noe om framtiden var de avhengig av tall og data. Den tredje dimensjonen, «trust in numbers», forteller om tall som en måte å vise til endring på. Tall ble ofte sett på som objektive og essensielle: «Politically, having numbers at hand became an essential underpinning of plausibility and authority in making a case for policies.»<sup>176</sup> For å skape autoriteten som var nødvendig for å påvirke politiske beslutninger, var tall nødvendig. Den fjerde dimensjon viste til at argumentene basert på kunnskap og tall fikk betydning på både mikronivå og på planeten som en helhet. Ideen om «the environment» var både global og lokal. Den hadde betydning over alt: «An argument about the planet had local, microlevel implications. But the reverse might also be true.»<sup>177</sup> Kan noe av endringene jeg ser i min analyse tilskrives denne utviklingen?

I forbindelse med utformingen av naturvernloven av 1968-1970 var det viktig å unngå potensielle framtidsscenarioer: «Mennesker lever av naturen og er selv en del av den, men skylder å disponere den på en slik måte at dens primære produktivitet og dens kvalitet som miljø for levende vesener ikke forringes. 'Naturen skal holde ut'.», skrev Naturvernrådet.<sup>178</sup> Å unngå potensielle framtidsscenarioer var også relevant i 2004-2009: Da var det et uttalt mål at konkrete, ofte katastrofale, framtidsscenarioer skulle unngås. Loven skulle for eksempel bidra til å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Biomangfoldlovutvalgets NOU relaterte til internasjonal forskning og konvensjoner. Det var tydelig at de var klar over internasjonale tendenser i forskning på biologisk mangfold og bærekraftig bruk. Et helt kapittel i NOU-en var viet internasjonal rett og forpliktelser. Utvalgets redegjørelser kan altså ikke sees uavhengig av det Sörlin, Robin og Warde mener er globalisert vitenskapssamfunn. I 1968 virket det som Naturvernrådet forholdt seg til egne, vitenskapelige vurderinger i større grad. De hadde rådført seg med Naturvernforbundet og Det Norske Videnskapsakademi og gjorde

---

<sup>176</sup> Warde, Robin og Sörlin, *The Environment*, 17.

<sup>177</sup> Warde, Robin og Sörlin, *The Environment*, 17-18.

<sup>178</sup> Vedlegg Ot.prp.nr.65 (1968-69): *Innstilling om ny lov om naturvern*, 12.

rede for et utvalg europeiske lovgivninger på naturvernfeltet. Likevel var ikke rådets innstilling relatert til de globale institusjonene som senere skulle bli relevante. Naturvernrådet var heller ikke opptatt av å vise til tall og data for å legitimere egne meninger. En ny lov var viktig å innføre, uavhengig av konkrete bevis på naturens tilstand. Situasjonen var annerledes i 2004. Biomangfoldlovutvalget presenterte artsantallet i Norge i en tabell: Norge hadde for eksempel 450 fugler og 90 pattedyr.<sup>179</sup> Kunnskapsgrunnet, formulert gjennom tall og data, var avgjørende for å legitimere lovforslaget. I Miljøverndepartementets proposisjon i 2009 ser jeg den samme tendensen: I diskusjon om prioriterte arter bestilte departementet en tilleggsutredning fra Direktoratet for naturforvaltning bygget på vitenskapelig kunnskap og konkrete tall. Det var avgjørende å kunne vise til tall for å etablere hva bestemmelsens konsekvenser var. Hvis direktoratet *ikke* hadde gjort dette, ville de mistet sin legitimitet. Det å ha tall for hånden var avgjørende for autoritet og en måte å skape politisk handlingsrom på. Tall var en måte å gjøre økosystemene kontrollerbare. Dette var nødvendig for å utforme politikk: «The problem of the world beyond the “stable ecosystem” is that “chaos” (and chaos theory) has neither political appeal nor policy usefulness.», skriver Sörlin, Robin og Warde.<sup>180</sup> Både Naturvernrådet og Biomangfoldlovutvalget var opptatt av norske forhold. I 2009 ble derimot natur- og miljøendringer knyttet i større grad til endringer over hele verden, ikke bare i Norge. Globale forandringer, som klimaendringer, kunne ha konsekvenser for norske arter.

Poenget med denne gjennomgangen er å vise at handlingsrommet og mulighetene for å håndtere natur endret seg betraktelig i perioden mellom 1968-1970 og 2004-2009. Ulike framgangsmåter, argumenter og legitimeringsmetoder var aktuelle. Den mest slående endringen er hvordan lovforslaget fra 2004 var basert på internasjonal, vitenskapelig kunnskap. Denne kunnskapen var blitt relevant på en helt annen måte enn tidligere. Forutsetningene for å diskutere, forstå og forvalte arter var altså ikke kun et resultat av nasjonal kunnskap, men også hvordan natur- og miljøproblematikk var blitt et internasjonalt anliggende. Dette påvirket handlingsrommet aktørene hadde. Det er slik mulig å se at forholdet mellom det vitenskapelige kunnskapsgrunnet og politikktutformingene hadde endret seg. Lovforslaget i 2004 bygget på internasjonal forskning som Sörlin mener er en sentral del av måten naturproblematikk blir løst på.

---

<sup>179</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 83.

<sup>180</sup> Warde, Robin og Sörlin, *The Environment*, 95.

Avslutningsvis er det relevant å trekke fram et annet begrep fra Sörlin: *environing*. Dette viser til menneskelige handlinger som skaper måten naturen tolkes på (eller med Sörlins begrep: «the environment»). Sörlin og historiker Nina Wormbs mener økosystemtjenester er et eksempel på hvordan «*environing technologies*» fungerer i praksis. Økosystemtjenester ble først skapt på 1970- tallet som et mer «vinnende» argument enn det å skulle ivareta individuelle arter og naturskjønne omgivelser ut fra en personlig, subjektiv verdi, mener Sörlin og Wormbs. Økosystemtjenester kunne ha en økonomisk dimensjon: Ved hjelp av fastsatte tall kunne de ikke bli avvist som subjektive meninger. Viktigheten av en bestemt art eller et økosystem kunne slås fast av forskere. Tidligere hadde det vært vanskelig å bestemme artsmangfoldets verdi. En helt ny kategori av «the environment» ble introdusert til den vitenskapelige og politiske diskursen, mener Sörlin og Wormbs. Dermed ble en helt ny måte å tolke naturen på relevant for politiske aktører. Historikerne skriver:

That achievement in turn opens up the possibility to move issues and dilemmas, for example of controversial urban planning, from the mess of local claims and into the clarity of numbers; that is, from the sphere of politics to that of science (or quasi-science).<sup>181</sup>

Dilemmaer og problemer ble altså flyttet fra politikernes vurderingsrom til tallene og vitenskapens. Sörlin og Wormbs skriver om økosystemtjenester. Dette er ikke det samme som en økosystem*tilnærming*, som er det ordet mine politiske aktører bruker hyppigst. Tilnærmingen innebærer å se samspillet mellom levende organismer, naturmiljøet og menneskelige aktivitet. Økosystemtjenester er likevel relevant i naturmangfoldloven. Det var et bevisst valg å *ikke* bruke økosystemtjenester aktivt, skrev Miljøverndepartementet:

Spørsmålet er reist om økosystemtjenester bør nevnes i lovteksten. Departementet er kommet til at det i formålsbestemmelsen er mer klargjørende – og i tråd med en del andre høringsuttalelser – å nevne den avhengigheten mennesker har av naturen ved at den danner grunnlaget for virksomhet, kultur, helse og trivsel. Hvis det biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfoldet og de økologiske prosessene ivaretas, så vil naturen kunne levere økosystemtjenester til mennesker.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Sörlin og Wormbs, «*Environing technologies: a theory of making environment*», 13.

<sup>182</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009), 62.



Det var et resultat av loven at naturen skulle bidra med økosystemtjenester. Hvis økosystemene ble opprettholdt ville mennesker ha valgfrihet til hva naturens mangfold kunne brukes til. Økosystemtjenester er slik et relevant begrep for de politiske aktørene: Det var et mål at naturen skulle levere disse. Hva kan Sörlins og Wormbs funn bety for min analyse?

For det første viser dette at økosystemtjenester er et historisk produkt. Det var en løsning på et problem, nemlig at naturens verdi var subjektiv og vanskelig å måle mot andre verdier. Dette er tydelig i mine funn: I 1968-1970 var det vanskelig å fastsette en verdi på naturen som alle aktører var enig i. Det ble diskutert hva den skulle måles mot og hvilke interesser som skulle ha mest å si. Jeg har vært inne på at bærekraftig bruk var en løsning på dette problemet. En vending mot økosystemer kan også sees som en løsning. Ved å se til økosystemene kunne fagfolk, i vitenskapens terminologi, si at naturen var viktig *fordi* økosystemene var viktige for menneskenes overlevelse. Det var en annen måte å gjøre naturen relevant på. Viktigste av alt: Dette kunne bevises. Vitenskapens hadde fått hegemoni på å beskrive naturen og det var deres terminologi som la grunnlaget for handling.

For det andre kan dette underbygge mine funn om at naturvitenskapen ble viktigere. Sörlin og Wormbs mener problemer og dilemmaer ble flyttet fra den politiske sfæren til den vitenskapelige. Dette er tendenser jeg har pekt på: Vitenskapelig kunnskap var viktigere ved utformingen av naturmangfoldloven enn ved naturvernloven. Kan det være slik, som Sörlin og Wormbs skriver, at problemene og dilemmaene ble flyttet til fagfolkene? I stortingsdiskusjonen i 2009 stilte ikke representantene spørsmål ved begrepsbruken i lovforslaget. Fagfolkene hadde eierskap til begrepene, løsningene og virkemidlene. Politikerne kritiserte disse virkemidlene, men det var stort sett ut fra politiske skillelinjer og ikke som en kritikk av fagfolkens domene. Politikerne stole på at de vitenskapelige begrunnelsene som ble lagt fram var den beste måten å oppnå det som også var et politisk mål: Ivaretagelse av naturens mangfold. Et viktig poeng blir at naturvitenskapelig, globalisert kunnskap i løpet av de nesten 40 årene som gikk mellom 1970 og 2009 hadde fått en ny rolle. Vitenskapen hadde fått dominans over hvordan naturen skulle fremstilles. Dette er ikke et resultat av tilfeldigheter, men en lengre, historisk utvikling.

For det tredje er Sörlin og Wormbs opptatt av at dette var en *økonomisk* løsning. De bruker helseeffekten trær i byer har for befolkningen som eksempel: Dette er noe som kan kalkuleres

økonomisk.<sup>183</sup> Jeg har tidligere nevnt at Asdal og Jansen mente at natur- og miljøvernet ble underordnet den økonomiske politikken. Sörlin og Wormbs er også inne på dette: Økosystemtjenester var et apparat som ble benyttet for å kalkulere naturens verdi økonomisk. Det er ikke rom for å utforske økonomiens rolle i forvaltningen av natur i denne oppgaven. Det som derimot kan sies, er at det er sikkert at økonomiske mekanismer har vært en giver av premisser for utforming av natur- og miljøpolitikk.

Jeg har vist at diskusjonen og forståelsen av arter i den perioden jeg har studert, endret seg markant. I min empiri er det likevel en gruppe med arter som generer en stabilt høy interesse. I naturvernloven og naturmangfoldlovens dokumentkjeder ble rovdyr nevnt hyppig. Spørsmålet om hvilke konsekvenser lovene ville ha for rovdyrforvaltningen var viktig for de politiske aktørene. Det er noe med denne gruppen av arter som gjør dem relevant å diskutere for de politiske aktørene separert fra annet artsmangfold. Dette politiske eksempelet vil være tema i neste kapittel.

---

<sup>183</sup> Sörlin og Wormbs, «Environing technologies: a theory of making environment», 12.

## Kapittel 3: Rovdyr

### 3.1: Innledning

Det er få debatter i norsk offentlighet som blir beskrevet som like uløselige og vedvarende som rovdyrkonflikten. Rovdyr har en spesiell stilling i den politiske diskusjonen, noe som også bekreftes i min tidligere analyse.<sup>184</sup> Enkeltarter har sjelden blitt nevnt eksplisitt. Dette er spesielt synlig i politikernes diskusjoner i Stortinget. Alle arter ble etterhvert viktig som en del av et økosystem. Rovdyr var derimot ikke forstått som en del av det ordinære artsmangfoldet. Det er tendenser til dette i 1968-1970. I 2004-2009 ikke er tvil om at rovdyr blir sett som et unntak i naturmangfoldloven, ikke en integrert del av diskusjonen om den.

Rovdyr har vært et populært forskningsobjekt. En av forklaringene på denne interessen er ofte at artene sies å representere andre konfliktlinjer i det norske samfunnet: Artssjåvinisme versus et mer likestilt mangfold i naturen, et økosentrisk eller antroposentrisk natursyn, sentrum versus periferi, tradisjoner mot modernitet.<sup>185</sup> Rovdyr har en nesten opphøyet og metaforisk status som et bilde på alt som er «galt» eller «riktig» med det norske samfunnet. Til tross for – eller nettopp på grunn av – denne statusen har rovdyr blitt diskutert som et politisk forvaltningsområde og det finnes klare, politiske konflikter.

Dette kapittelet er den konkrete, politiske casen som skal utdype den mer overordnede diskusjonen om artsforvaltning. Det vil være nødvendig for de politiske aktørene å sette ord på hvorfor og hvordan man skal forvalte arter utenfor en overordnet diskusjon om artsmangfold. Rovdyr har allerede blitt nevnt i den overordnede diskusjonen, men da som et unntak. Naturvernloven hadde hjemmel til å frede rovdyr hvis de var truede eller nært utryddet. Kommunalkomiteen påpekte at dette ønsket måtte sees i forhold til næringsinteresser og at erstatningsordninger måtte utredes nærmere.<sup>186</sup> Rovdyr kunne i 1970

---

<sup>184</sup> Rovdyr viser oftest til artene bjørn, jerv, ulv og gaupe og er en forkortelse for rovpattedyr. Begrepet rovvilt inkluderer disse artene og kongeørn, men kan i dagligtale også bety alle rovdyrene og alle rovfuglene i norsk natur (rovdyrcenter.no/rovdyr-og-samfunn/hva-er-et-rovdyr). Jeg vil fokusere på de fire rovdyrartene, altså bjørn, jerv, ulv og gaupe. Dette er gjort både for å avgrense forskningsområde og fordi kildematerialet peker i denne retningen: Det er disse de politiske aktørene er mest opptatt av. Rovdyr og rovvilt brukes ikke konsekvent i kildematerialet. I noen tilfeller er også begrep som «store rovdyr» eller «rovpattedyrene» brukt. Jeg vil konstant benytte rovdyr. Jeg er klar over at dette er historiske begrep som også kan problematiseres, og at hvordan de politiske aktørene forstår rovdyr er ikke selvsagt.

<sup>185</sup> Rossavik, *Ulv? Ulv!*, 10-13.

<sup>186</sup> Innst.O.XVII (1969-70), 4.

bli regulert som «ordinært» artsmangfold. I NOU 2004: 28 skrev Biomangfoldlovutvalget om rovdyr fordi de i deres mandat skulle redegjøre for alt av naturens mangfold. Likevel: De poengterte at en ny rovviltpolitikk nylig var vedtatt, og henviste til tilhørende dokumenter for nærmere info om temaet.<sup>187</sup> For fagfolkene var rovdyr relevant å nevne: Det var likevel ikke i deres mandat å gi nærmere bestemmelser om disse. Dette var et annet politisk felt. I energi- og miljøkomiteen i forarbeidet til naturmangfoldloven, var samtlige medlemmer unntatt Fremskrittspartiet enige om at forvaltningsmålet for arter *ikke* endret rammevilkårenes for den gjeldende rovdyrforvaltningen. Som vi husker, var forvaltningsmålet sentralt i naturmangfoldloven og fastslo at alle arter skulle finnes i levedyktige bestander i sitt naturlige område. Forvaltningstiltakene for rovdyr i 2009 bygde på St.meld.nr.15 (2002-2003), nettopp en av stortingsmeldingene jeg skal analysere. Medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre var likevel ikke helt rolige i energi- og miljøkomiteen i 2009:

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen i forarbeidende til Ot.prp.nr.52 (2008-2009) forsøker å berolige opposisjonen, utmarksnæringene og sine egne stortingsrepresentanter ved hardnakket å hevde at St.meld.nr.15 (2002-2003) står over det endelige vedtaket til Naturmangfoldlov. Disse medlemmene er ikke beroliget (...).<sup>188</sup>

Fremskrittspartiet og Høyre mente av naturmangfoldloven måtte fastslå at rovdyrforvaltningen ikke ble berørt av naturmangfoldlovens overordnende mål og prinsipp. Medlemmene fremmet derfor et forslag om å endre forvaltningsmålet slik at det ikke gjaldt for arter som det var andre nasjonale retningslinjer for.<sup>189</sup> Forslaget fikk ikke flertall. Som vi husker, var Tord Lien (FrP) bekymret for at rovdyrpolitikken ville bli overkjørt av naturmangfoldlovens bestemmelser i stortingsdiskusjonen av loven i 2009. I 2009 var det altså nødvendig for de politiske partiene å eksplisitt si at en overordnet lov om naturens mangfold *ikke* ville gjelde på samme måte for en spesiell gruppe arter. Rovdyrene var noe annet enn det «ordinære» artsmangfoldet og måtte forvaltes deretter. Dette var situasjonen i 2009.

---

<sup>187</sup> NOU (2004: 28) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, 482.

<sup>188</sup> Innst.O.nr.100 (2008-2009), 17.

<sup>189</sup> Innst.O.nr.100 (2008-2009), 17.

Hovedspørsmålet i kapittelet er på hvilken måte rovdyr blir gitt en annen status enn resten av artsmangfoldet, og hva som kan sies å være forklaringen på dette. I tillegg vil også konflikter, argumentasjon og kunnskapsgrunnlaget for utformingen av politikkkfeltet bli belyst. Hvordan de politiske aktørene forstår rovdyr er tett koblet sammen med hvilken politikk som de anser som hensiktsmessig å iverksette.

Kildematerialet er avgrenset til to stortingsmeldinger og påfølgende oppfølging og diskusjon av disse: St.meld.nr.27 (1991-92) og St.meld.nr.15 (2003-2004). Dette er den første stortingsmeldingen om rovdyr, og foreløpig siste. Kapitelet er strukturert på samme måte som kapittel to, med en jamføring av dokumenter og diskusjon av disse gjennom hele kapittelet. Kapittelet vil avsluttes med noen teoretiske perspektiver. Denne diskusjonen vil ikke være like omfattende som i det forrige kapittelet. Dette skyldes at noe av de valgte teoriene egner seg dårligere til å analysere spesifikke artsdiskusjoner, som Sörlins analyse av handlingsrommet for natur eller Andersens analyse av naturens temporale meningslag. Jeg vil likevel trekke inn utvalgt teori for å forklare trekk jeg finner.

### **3.2: Rovdyr som skadedyr og økologisk viktige fram mot 1992**

Diskusjoner om forvaltningsstrategier for rovdyr og synet på dyrene har gjennomgått endringer. I 1845 ble «Lov om Udrydding af Rovdyr og om Fredning af Andet Vildt» innført. Som tittelen antyder var målet å utrydde rovdyrene. Rikfolk med ønske om å jakte var en pådriver, men også tap av husdyr var en viktig motivasjon for innføring av loven.<sup>190</sup> Etter 1845 var det en kraftig vekst i sau på utmarksbeite og en nedgang i spesielt ulvebestanden. Det er omdiskutert om denne endringen hadde sammenheng med innføringen av loven, men det er sikkert at det ble færre ulv og nye beiteområder for bufe.<sup>191</sup> Utmarksnæringen vokste fram.

Forestillingen om rovdyr som skadedyr synes å ha vært dominerende til langt inne på 1900-tallet. Bruksorganisasjoner som Norsk Jæger- og Fiskerforening var en av de sentrale formidlerne av jaktmetoder, og oppmuntret til rovdyrjakt.<sup>192</sup> På 1950-tallet så man de første tegnene til endring. En av Norges første økologer, Yngve Hagen, blir trukket fram som en

---

<sup>190</sup> Bevanger, *Norske rovdyr*, 188.

<sup>191</sup> Bevanger, *Norske rovdyr*, 188-189.

<sup>192</sup> Gundersen og Kraabøl, «Goshawk management», 6.

viktig del av denne. Begrepet økosystemer var ukjent, men Hagens bekymring for å miste de tjenestene en helhetlig natur ga, var reell.<sup>193</sup> Han mente at rovdyns jakt på vilt som mennesker spiste, ikke var et godt nok argument for å opprettholde utryddingen.<sup>194</sup> Rovdyr virket inn på samspillet i naturen (eller som fagfolkene ville sagt i 2004: økosystemene), og måtte sees i denne sammenheng.

Forståelsen av at rovdyn kunne ha en økologisk viktige rolle i naturen hadde ikke nådd Stortinget i 1968. Johannes Gilleberg (Sp) spurte da i en interpellasjon om hva Landbruksdepartementet ville gjøre for å dempe rovdynplagen og tapene dyrene skapte for rein- og saueholdet.<sup>195</sup> Debatten som fulgte handlet om en manglende enighet om selve premisset: Var det en rovdynplage eller ikke? Mange av representantene mente rovdynbestanden var økende. Dyrene var ikke utrydningstruet og de påførte næringslivet store tap. Problemet var heller en rovdynromantikk, mente Jon Leirfall (Sp).<sup>196</sup> Andre var uenige: De rovdynene som fantes var truet. Det var vanskelig å si noe om skadeomfanget de sto for. Skadedyr kunne felles, men ellers måtte samfunnet og næringsvirksomhet finne en likevekt. Det var en kulturoppgave å hindre at faunaen ble redusert, poengterte Olav Gjærevoll (Ap), botaniker, medlem av Naturvernrådet i 1968 og senere den første miljøvernministeren.<sup>197</sup> At rovdyn var en viktig del av samspillet i naturen, Hagens poeng, var fraværende. Argumentasjonen viste heller til subjektive meninger. Behovet for mer kunnskap ble tydeliggjort. Dette kunne gjøre framtidige diskusjoner enklere.

Interpellasjonen gir kun et lite utsnitt av den politiske fortida, og det er ikke grunnlag for å si noe bastant om styrkeforholdene i diskusjonen. Likevel kan det virke som om flertallet av representantene var negative til rovdyn. Til tross for dette ble jerv fredet i Sør-Norge i 1973, bjørnejakt ble forbudt i 1974 og ulven ble fredet i 1972/73. Det har ikke lyktes å finne noen stor diskusjon av disse fredningene i Stortinget, noe som er interessant i seg selv. Kanskje gir interpellasjonen fra 1968 et feil bilde? Kanskje var ikke motstanden mot rovdyn så stor eller

---

<sup>193</sup> Bevanger, *Norske rovdyn*, 191.

<sup>194</sup> Myrberget (red.), *Viltrapport 29: Festskrift til Dr. Yngvar Hagen's 75-års dag*, 3-4.

<sup>195</sup> En interpellasjon er et større og ofte mer politisk spørsmål enn det som stilles i den ordinære spørretimen. Det settes av mer tid til disse spørsmålene og de fører ofte til en lengre debatt. En interpellasjon kan dermed gi signaler om hva partiene mener er viktige politiske saker.

<sup>196</sup> St.forh. 1968-69, 381.

<sup>197</sup> St.forh. 1968-69, 379.

senere stortingsrepresentanter så negative til rovdyr? Det er ikke sikkert at fredningene var så kontroversielle. Rovdyrene var tilnærmet utryddet på 1970- tallet og fredningene kunne ha få praktiske konsekvenser. Interessen for rovdyr i interpellasjonen kan også være unntaket heller enn regelen: Rovdyr genererte ikke særlig politisk interesse. Dette skulle endre seg.

Utmarksnæringen vokste fram i en periode med mindre rovdyr. Så skjedde det tre endringer. For det første, kan det virke som Norge fikk flere rovdyr. For det andre, virket som holdningene til dyrene endret seg. De gikk fra å være skadedyr til økologisk viktige predatorer, i hvert fall i naturvitenskapelige kretser. Nye tanker om vern av naturen førte muligens til fredning av rovdyrene. I forrige kapittel viste jeg at holdninger til naturvern og dyrearter var i endring sent på 1960- tallet og tidlig på 1970- tallet. At dette kan ha påvirket synet på rovdyrene, kan ikke utelukkes. For det tredje endret landbruksnæringen og bosettingsmønsteret seg. Antallet jordbruksbedrifter ble redusert med 75% mellom 1969 og 2020, selv om jordbruksarealet var tilnærmet det samme.<sup>198</sup> Det har blitt færre bønder, men større virksomheter. Landbruksnæringen har vært på retur, samtidig som urbanisering har økt kraftig. Dette har endret befolkningssammensetning i Norge. Dette har nødvendigvis konsekvenser for diskusjonen om rovdyr og forholdet til deres predasjon på menneskelige husdyr: Sau og tamrein.

Stortingsmeldingen i 1992 var altså et resultat av en lengre utvikling med interesse for rovdyr og vilt. Allerede i 1967 avga «Rovdyrskadeutvalget» sin innstilling. Det var sporadiske spørsmål og diskusjon om rovdyr i Stortinget fram mot 1992. Ved revisjon av viltloven i 1981 ble et «speilvendingsprinsipp» innført: Alle arter var i utgangspunktet fredet og jakttid ble spesifisert. Bevaring av ressursene ble da framhevet som viktigere enn høstningsaspektet.<sup>199</sup> Samtidig ble det på 1980-tallet åpnet for felling av rovdyr som gjorde skade på menneskelig eiendom, da dette var et økende problem. Det var behov for en helhetlig melding: Dette ble St.meld.nr.27 (1991-92).

---

<sup>198</sup> Statistisk Sentralbyrå, «Jordbruksarealet held seg stabilt».

<sup>199</sup> Skavhaug, *Historisk tilbakeblikk på vilt- og fiskeforvaltning i Norge*, 12.

### 3.3: Stortingsmeldinger og nye kurser for rovdyrforvaltningen

#### 3.3.1: Rovdyr som hovedperson: St.meld.nr.27 (1991-92)

Den første stortingsmeldingen om rovdyr var St.meld.nr.27 (1991-92): *Om forvaltningen av bjørn, jerv, ulv og gaupe (Rovviltmeldingen)*, forfattet av Miljøverndepartementet.<sup>200</sup> I 1992 satt Gro Harlem Brundtlands tredje regjering, en mindretallsregjering bestående av Arbeiderpartiet. Thorbjørn Berntsen (Ap) var miljøvernminister. Bakgrunnen for meldingen var økte konflikter mellom rovdyr, bufe og tamrein. Det var stadig oftere blitt gitt fellingstillatelse for rovdyr, men en fullstendig oversikt over konsekvensene av dette fantes ikke. Rovdyr ble offisielt et eget politikfelt med denne meldingen: En gruppe arter med en egen, distinkt diskusjon. Regjeringen ville iverksette tiltak som ivaretok levedyktige bestander av rovdyrene. Samtidig skulle konfliktene med næringsinteressene være minst mulig. Dette ble kalt *den todelte målsettingen*. Navnevalget kan sees som et retorisk grep: Det var mulig å si ja til både rovdyr og næringsinteresser. Hvorfor var denne balansen viktig?

Norge hadde et ansvar gjennom Bernkonvensjonen og andre internasjonale avtaler for å ivareta alle dyrearter, skrev Miljøverndepartementet.<sup>201</sup> Departementet pekte også på andre motiver: Økologiske, ressursmessige, etiske, kulturelle, estetiske og opplevelsesmessige. Levedyktige rovdyrbestander ble skrevet fram som viktig og sårbart. Det fantes få dyr, og spesielt ulven var sterkt truet. Konsekvensene rovdyrene hadde for næringslivet derimot, ble formulert som mindre dramatiske: «For husdyr- og tamreinnæringen sett under ett betyr tap på grunn av store rovdyr lite. Konflikten bør imidlertid ikke bagatelliseres, da skadene kan være betydelige for dem som rammes.»<sup>202</sup> Næringen som helhet var ikke truet, selv om enkeltpersoner kunne bli hardt rammet. Sau erstattet som rovdyrskade i 1988 og 1990 lå på henholdsvis 0,21% og 0,26% av det totale dyretallet som ble sluppet på beite.<sup>203</sup> Rovdyr, med unntak av bjørn i noen tilfeller, var aldri noen fare for mennesker. Rovdyrbestandene truet heller ikke menneskers jaktinteresser. Den todelte målsettingen var viktig, men

---

<sup>200</sup> Dette er et eksempel på hvordan «rovvilt» og «rovdyr» ikke brukes konsekvent. Kongeørn var ikke omfattet av meldingen, men rovvilt var fortsatt i meldingstittelen. En mulig forklaring er at forståelsen og terminologien var annerledes i 1992 enn i senere tid.

<sup>201</sup> Bernkonvensjonen ble vedtatt i 1979 og ratifisert av Norge i 1986. Den skulle sikre vern av ville planter, dyr og deres naturlige leveområder. Hvert enkelt land hadde et individuelt ansvar, men konvensjonen åpnet også for samarbeid mellom landene.

<sup>202</sup> St.meld.nr.27 (1991-92), 34.

<sup>203</sup> St.meld.nr.27 (1991-92), 22-23.



næringsinteressene var bipersonen i meldingen. Rovdyr ble skrevet fram som den sårbare parten i konflikten.

Denne sårbarheten hadde konsekvenser for Miljøverndepartementets forvaltningsforslag. En helhetlig forvaltning manglet og skulle nå skapes. Målet var ikke en nullvisjon: Samfunnet måtte regne med angrep på bufe og tamrein i utsatte områder, selv med tiltak.<sup>204</sup> Rovdyr, bufe og tamrein skulle dele naturen; da måtte bøndene finne en måte å gjøre dette på, med økonomisk støtte fra staten. Utmarksnæringen skulle få erstattet tap av dyr, men det skulle legges større vekt på forebyggende tiltak som organisert beitebruk, flytting av bufe eller omstillingsvedtak. Departementet hadde begrenset erfaring med slike forebyggende tiltak. En mer aktiv holdning til beskyttelse av husdyr var likevel nødvendig.

To begrep var sentrale i forvaltningsforslaget: *kjerneområder* og *levedyktige bestander*. Hensikten med kjerneområdene var å benytte og stadfeste en statisk enhet hvor dyrene levde naturlig, samtidig som Miljøverndepartementet fikk etablert en forvaltningssone hvor midler til forebyggende tiltak kunne rettes. Det skulle være høyere toleranse for rovdyrangrep i disse områdene. «Kjerneområdenes størrelse og kvalitet vil være av avgjørende betydning for å kunne sikre de store rovdyreneres tilstedeværelse i norsk natur i framtida.», skrev departementet.<sup>205</sup> Kjerneområdene var altså begrunnet ut fra en økologisk kunnskap: Hvilket område dyrene levde i, måtte sees i sammenheng med en levedyktig bestand. Samtidig måtte aktører få si sin mening: Lokale aktører, Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning (heretter kalt DN) skulle vurdere oppdeling av områdene. Kunnskap om rovdyreneres utbredelse og levevilkår skulle slik vurderes mot lokale aktørers interesser og byråkratiets egne vurderinger.

Å opprettholde levedyktige bestander var del en av den todelte målsettingen. Hva en levedyktig bestand var kunne derimot ikke fastslås – ennå. Dette måtte kontinuerlig vurderes ut fra en kunnskapsbasert forvaltning. Det fantes ennå ikke gode nok matematiske modeller til å definere en levedyktig bestand, selv om DN hadde gjort et forsøk: «Direktoratet har i den forbindelse foreslått at en norsk bestand må betraktes som levedyktig dersom sannsynligheten

---

<sup>204</sup> St.meld.nr.27 (1991-92), 38.

<sup>205</sup> St.meld.nr.27 (1991-92), 36.

er mindre enn 15% for at bestanden om 20 år skal være lavere enn i dag.»<sup>206</sup>

Miljøverndepartementet hadde derimot ikke data og kunnskap nok til å benytte denne modellen. Det trengtes mer forskning: Til da burde føre var- prinsippet ligge til grunn.<sup>207</sup> En skjønnsbasert forvaltning var nødvendig. Dyr kunne felles, men dette måtte vurderes i forhold til konfliktnivå og bestandssituasjon.

Den todelte målsettingen innebar slik en vedvarende balansegang, men ingen visste helt hvor balansepunktet var. Levedyktige bestander og næringsinteresser måtte vurderes mot hverandre. Verktøyene Miljøverndepartementet hadde skapt – levedyktige bestander, kjerneområder og forebyggende tiltak – skulle sikre at balansen var opprettholdt. Samtidig var målet bevegelig: Levedyktige bestander var ikke fastsatt. Dette systemet kan ha skapt grobunn for mistillit. I 2003 var denne mistilliten tydelig til stede.

### **3.3.2: Husdyr som hovedperson: St.meld.nr.15 (2003-2004)**

Språket i stortingsmeldingen fra 1992 står i kontrast til formuleringene i St.meld.nr.15 (2003-2004): *Rovvilt i norsk natur*, utgitt i desember 2003.<sup>208</sup> I 2003 satt Kjell Magne Bondeviks andre regjering med Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Børge Brende (H) var miljøvernminister. Det er flere likhetstrekk i meldingene fra 1992 og 2003. Samtidig kan grunnleggende forskjeller fortelle at forutsetningene for å diskutere rovdyr hadde endret seg i løpet av 90-tallet.

Den todelte målsettingen var den samme: Levedyktige bestander og ivaretagelse av næringsinteressene var ønskelig. Samtidig var fokuset i meldingen fra 2003 et annet. Rovdyr var i større grad en trussel mot dyrevelferd og utmarksnæringene. «For å bedre ivareta hensynet til dyrevelferden til husdyr og tamrein i utmark, vil regjeringen begrense dagens utbredelse av rovvilt noe, og søke å tilpasse saueholdet der det skal være faste forekomster av rovvilt.», skrev Miljøverndepartementet.<sup>209</sup> Utbredelsen av rovdyr ble henvist til som et problem. Det var etisk og praktisk umulig å la rovdyr, bufe og tamrein leve side om side i

---

<sup>206</sup> St.meld.nr.27 (1991-92), 35.

<sup>207</sup> Innst.S.nr.182 (1991-92), 9.

<sup>208</sup> Kongeørn var inkludert i denne meldingen, og rovvilt omfattet slik artene bjørn, jerv, ulv, gaupe og kongeørn. Rovvilt var altså forstått eller formulert annerledes enn i 1992. Kongeørn ble ikke diskutert like hyppig som resten av artene.

<sup>209</sup> St.meld.nr.15 (2003-2004), 8.

områder med høy tetthet av rovdyr. Mangel på dyrevelferd ble et resultat av dette forsøket. Vektleggingen av dyrevelferd må også sees i sammenheng med St.meld.nr.12 (2002-2003): *Om dyrehold og dyrevelferd* fra Landbruksdepartementet. Næringskomiteen, som behandlet meldingen, mente at dyrevern måtte være et viktig element i rovdyrforvaltningen. Forholdet mellom rovdyrforvaltningen, beitedyr og dyrevelferd skulle slik behandles i St.meld.nr.15.<sup>210</sup>

Stortingsmeldingen i 1992 skrev fram utmarksnæringens tap som noe som ikke måtte bagatelliseres, men som likevel rammet et fåtall husdyr og bønder. I 2003 ble fortsatt et lite antall rammet, men tapene de opplevde ble presentert som mer alvorlige. Rovdyr truet et «dyreetisk forsvarlig dyrehold.»<sup>211</sup> Tamreinens dyrevelferd ble tydeliggjort og store rovdyrbestander, spesielt av jerv, gjorde reindriften sårbar. Den samiske kulturøvelsen måtte sees i sammenheng med rovdyrbestandene. Mens rovdyr la premissene i meldingen fra 1992, var bufe og tamrein hovedpersonene i denne.

Hvorfor valgte Miljøverndepartementet å formulere seg på denne måten? Hva skyldtes utviklingen og fokusskifte fra meldingen i 1992? Forklaringen *kan* ligge i endringer i rovdyrbestandene eller tapstall for husdyr. Rovdyrbestandene varierte, men det hadde ikke vært en markant oppgang for noen arter.<sup>212</sup> Tapstallene på bufe og tamrein hadde steget siden 1992: 1,5% av den totale mengden sau som ble sluppet på utmarksbeite i sommermånedene ble drept, og 4-8% av tamreinbestanden som beitet ute hele året.<sup>213</sup> Dette kan likevel ikke forklare hele fokusskiftet. Det kan være relevant å se til forklaringer som ikke hadde direkte sammenheng med rovdyrbestandene eller tap av husdyr.

St.meld.nr.15 (2003-2004) bar nemlig preg av forsøk på å tilpasse seg en omdiskutert forvaltning. Det var utarbeidet 30 forskningsrapporter og utredninger til meldingen, over 80 høringsuttalelser kom inn, flere arbeidsgrupper og en rådgivningsgruppe ble nedsatt og en egen nettside med innlegg fra enkeltpersoner ble laget.<sup>214</sup> Det var stor interesse for

---

<sup>210</sup> St.forh. 2003-2004, 2711.

<sup>211</sup> St.meld.nr.15 (2003-2004), 52.

<sup>212</sup> St.meld.nr.15 (2003-2004), 21 og 98-104.

<sup>213</sup> St.meld.nr.15 (2003-2004), 52.

<sup>214</sup> Rådgivningsgruppa var tilknyttet FoU-prosjektet «Rovvilt og Samfunn». De produserte temaheftet «Rovvilt og Samfunn i Norge – en veileder til sameksistens i det 21. århundre». Arbeidsgruppene «Arbeidsgruppe for fremtidsrettet sauehold i områder med rovvilt» og «Reindriften Rovutvalg» avla egne rapporter. Nettsiden som ble benyttet var rovviltmelding.no, nå nedlagt.

stortingsmeldingen, og Miljøverndepartementet hadde lagt til rette for at mange skulle få uttale seg om rovdyrforvaltningen. «I flere områder har en dessuten fått økt oppmerksomhet omkring hvordan forekomst av rovvilt påvirker befolkning og lokalsamfunn.», poengterte departementet.<sup>215</sup> Utviklingen i stortingsmeldingene viser en endring, ikke nødvendigvis i rovdyrbestandene, men i hvordan de ble portrettert og diskutert. Lokalsamfunn og dyrevelferd hadde fått større tyngde. Dette måtte nødvendigvis føre til endringer i forvaltningen av rovdyr.

En *geografisk differensiert forvaltning* ble en grunnleggende forvaltningsstrategi i 2003. Dette innebar at forskjellige områder skulle behandles ulikt basert på antall rov- og husdyr. For å oppnå dette foreslo departementet å dele landet inn i *rovviltregioner* som var styrt av *rovviltnemder*. Rovviltregionene skulle ta hensyn til artens arealkrav, men var også en administrativ enhet. Landet ble foreslått delt i seks regioner hvor rovviltnemdene hadde makt. Nemdene skulle bestemme hvor rovdyr skulle tolereres ved å vurdere potensiale for konflikter. I tillegg skulle de ha ansvar for uttak av dyr, lage regionale forvaltningsplaner og iverksette forbyggende tiltak. Makt ble slik gitt fra DN og fylkesmannen, til lokale nemder. Det var nå større kunnskap om hvilke forebyggende tiltak som virket. Det ble lagt vekt på å skille rovdyr og husdyr i tid og rom. Erstatningsordninger måtte i større grad gi insentiv til å benytte disse forebyggende tiltakene og gjøre nødvendige driftstilpasninger.

Rovviltregionene var en videreføring av kjerneområdene fra 1992. Miljøverndepartementet og dettes underorganisasjoner hadde i 1992 et overordnet forvaltningsansvar. Noe av denne makten fikk nå rovviltnemdene. Nemdene ble en del av løsningen på hovedproblemene i meldingen: Økt lokal påvirkning, dyrevelferd og ivaretagelse av lokalsamfunn. Samtidig kan rovviltregionene og rovviltnemdene sees som en del av en overordnet utvikling: I 1992 var hva som var «best» ut fra rovdyreneres økologiske krav og levedyktige bestander, vektlagt. I 2003 understreket departementet derimot hvordan rovdyreneres levested også kunne fungere som et konfliktdempende verktøy. Det konfliktdempende aspektet ble overordnet, og preget hele stortingsmeldingen.

Den lokale selvbestemmelsen skulle likevel hovedsakelig dempe konflikter, ikke rokere ved overordnede mål. Det skulle fortsatt foreligge nasjonale føringer. En egen ulvesone øst for

---

<sup>215</sup> St.meld.nr.15 (2003-2004), 26.

Glomma ble etablert, og forvaltningen av ulv skulle fortsatt skje nasjonalt. Hver enkelt regions bestandsmål skulle i sum sikre nasjonale, fastsatte bestander av rovdyprene. Rovviltnevdene hadde mulighet til å ta ut dyr hvis minimumsmålet i hver enkelt region var nådd. Nemdene hadde makt, men denne var begrenset av nasjonale føringer.

En annen endring var at den skjønnsbasert vurderingen ble skrotet. Et tydelig eksempel på dette var at begrepet levedyktige bestander ble lagt vekk. Konkrete tall på hver enkelt art ble framlagt.<sup>216</sup> De nasjonale bestandsmålene skulle fastsettes av Stortinget, mens Miljøverndepartementet fikk hovedansvaret for å fordele antallet rovdyp i hver enkelt region.<sup>217</sup> Det er ikke tvil om at dette var et resultat av mer forskning og kunnskap, noe som ble etterlyst i 1992. Det å legge vekk levedyktige bestander var samtidig også et verktøy for å dempe konflikt (og dermed også et symptom på hvor konfliktfylt situasjonen var). Det kan tenkes at begrepet «levedyktige bestander» hadde en normativ slagside som Miljøverndepartementet og regjeringen ville unngå. Tall hadde ikke den samme virkningen. De var ikke skjønnsbaserte, men konkrete og kanskje enklere å forholde seg til. Likevel ville bestandsmålene også bli konfliktfylte. I senere dokumenter var det uenighet om hvor høye bestandsmålene skulle være blant de politiske partiene, men også en diskusjon om *hvem* som skulle sette disse tallene.

Det er viktig å poengtere at de nye bestandsmålene ikke ble direkte knyttet til levedyktige bestander. Hvordan tallene var satt ble ikke nøyaktig begrunnet, men Miljøverndepartementet poengterte: «Regjeringen mener at disse nasjonale målene til sammen oppfyller de ambisjoner og forpliktelser Norge bør ha i rovviltpolitikken.»<sup>218</sup> Dette er en interessant formulering. Regjeringen følte for å poengtere at de hadde ambisjoner, altså at de *ville* ha rovdyp. Samtidig var dette et resultat av forpliktelser, og at de faktisk *måtte* ha disse rovdyprene. På denne måten appellerte regjeringen *både* til de som ville ha rovdyp og de som ikke ville ha det. Rovdyprene skulle finnes i norsk natur fordi regjeringen ville, men også fordi de måtte. Dette underbygger tolkningen om at politikkkfeltet var blitt mer konfliktfylt. Regjeringen ville appellere to sider

---

<sup>216</sup> Se s.78 for Miljøverndepartementets forslag til bestandsmål.

<sup>217</sup> St.forh. 2003-2004, 2694.

<sup>218</sup> St.meld.nr.15 (2003-2004), 114.

samtidig: Motstandere og tilhengere av rovdyr. Det var nødvendig å henvende seg til begge disse sidene.

Det var flere sentrale forskjeller i stortingsmeldingene. Motiver for å ha bestander av rovdyr endret seg. Begge meldingene framhevet Bernkonvensjonen og andre relevante avtaler. I 2003 var derimot ivaretagelsesansvaret i større grad rettslig og internasjonalt begrunnet, ikke som en del av en økologisk eller moralsk tankegang. Bernkonvensjonen ble et argument i seg selv. Dette kan sees som en strategi for å tilpasse seg en mer konfliktfylt kontekst.

Bernkonvensjonen var en internasjonal, juridisk bindende avtale, ikke normative argumenter knyttet til Miljøverndepartementets egne vurderinger. Denne kunne definitivt kritiseres, men på andre premisser.

Rovdyrforvaltningen gikk fra skjønnsbaserte, levedyktige bestander til konkrete tall på hvor mange ynglinger av alle arter som skulle forekomme hvert år. I 1992 hadde Miljøverndepartementet og dets underorganisasjoner overordnet ansvar for fastsettelse av kjerneområder og regulering av bestander. Dette krevde en kontinuerlig vurdering, på rovdyrenes og departementets premisser. I 2003 skulle konkrete bestandsmål fastsettes av Stortinget og forvaltes av lokale aktører. Dette var en løsning som skulle sikre mindre konflikter og mer forutsigbarhet.

Hva kan disse endringene fortelle om rovdyrenes status og forvaltningsstrategier? Jo, rovdyr var blitt et annet politisk felt. Meldingen i 2003 relaterte til en mer konfliktfylt bakgrunn og dette bar meldingen preg av, både i språkbruk og forvaltningsforslag. Regjeringen var tydeligere til stede i meldingen fra 2003 med sine egne vurderinger. I denne endringen av politikkfeltet ble rovdyr som «faktiske dyr» skrevet svakere fram. Artene ble i større grad forstått som forvaltningsobjekter, tall skrevet svart på hvitt, uavhengig av deres økologiske og biologiske funksjon. Dette kan ha vært en bevisst strategi: Noe av følelsene og patos-appellen var fjernet, og dermed også noe av konfliktpotensialet. Det normative og skjønsmessige var borte.

Begge stortingsmeldingene ble godkjent i regjering, før de ble oversendt kommunal- og miljøvernkomiteen i 1992 og energi- og miljøkomiteen i 2003. Hovedutfordringene i meldingene ble da diskutert videre.

**Tabell 1:** Bestandsmål i St.meld.nr 15 (2003-2004) og Innst.S.nr.174 (2003-2004). Antall oppgis i årlige ynglinger.<sup>219</sup>

	<b>Ulv</b>	<b>Bjørn</b>	<b>Gaupe</b>	<b>Jerv</b>
<b>St.meld.15 (2002-2003).</b>	Noen årlige ynglinger.	20	65	42
<b>Flertallets forslag i Innst.S.nr.174 (2003-2004).</b>	3 årlige ynglinger. <sup>220</sup>	15	65, derav 4 i Finnmark.	39, derav 3 i Finnmark.
<b>FrP og Sp forslag i Innst.S.nr.174 (2003-2004).</b>  Felles uttalelse: «Det åpnes for jakt og uttak av skadedyr også før bestandsmålene blir nådd.» <sup>221</sup> Felles uttalelse: «(...) mener at Norge etter Bern-konvensjonen ikke er forplikta til å ha en egen ulvestamme.» <sup>222</sup>	FrP uttalelse: Ingen «målsetting å ha ynglende ulv i Norge, men at det kan skje naturlig dersom det ikke medfører ulemper for befolkningen eller grunneiere.» <sup>223</sup>	Dagens nivå, anslått 2-5 årlige ynglinger.	40	20
	Sp forslag: «Det skal ikke være ynglende ulv i Norge.» <sup>224</sup>			

<sup>219</sup> Yngling brukes om avkom. Hvert kull er én yngling. Tabellen viser altså ikke det totale antallet rovdyr som var ønsket i Norge, men forslag til hvor mange nye kull som skulle tillates hvert år.

<sup>220</sup> Grensebestandene skulle forvaltes med Sverige. Her kunne det ikke legges inn egne mål. De 3 årlige ynglingene skulle forvaltes innenfor den nye ulvesonen.

<sup>221</sup> Innst.S.nr.174 (2003-2004), 14.

<sup>222</sup> Innst.S.nr.174 (2003-2004), 14.

<sup>223</sup> Innst.S.nr.174 (2003-2004), 14.

<sup>224</sup> Innst.S.nr.174 (2003-2004), 14.

### 3.4: Innstillinger om rovdyr – eller skadedyr?

#### 3.4.1: En enig komite: Innst.S.nr.182 (1991-1992)

St.meld.nr.27 (1991-92) var et forsøk på en helhetlig tilnærming til rovdyrforvaltningen. Artene ble skrevet fram som sårbare og truet. Verktøy for å snu situasjonen ble skapt: Levedyktige bestander og kjerneområder. Samtidig hadde ikke rovdyrene naturen for seg selv. Den todelte målsettingen fastslo at både rovdyrene og næringsinteresse skulle ivaretas. Dette var slik en balansegang. Ville kommunal- og miljøvernkomiteen godta denne?

Innstillingen i juni 1992 fra kommunal- og miljøvernkomiteen viste til svakheter ved stortingsmeldingen og noe uenighet mellom komiteens medlemmer. I vedlagte brev til Miljøverndepartementet hadde komiteen forsøkt å oppklare uklarheter, spesielt knyttet til levedyktige bestander og kjerneområder. En samlet komite pekte på at en mer presis definisjon av levedyktige bestander var nødvendig, men godtok at mye av kontrollen og forvaltningsansvaret ble gitt til Miljøverndepartementet og DN. Den skjønnsbaserte forvaltningen ble slik godtatt. Sosialistisk Venstreparti skilte seg noe fra resten av medlemmene, med sju egne uttalelser hvor de var positive til forvaltningen eller mente forslagene burde gått lengre i en «rovdyrvennlig» retning. Deler av komiteen mente for eksempel at levedyktig bestander måtte sees i sammenheng med bestandene i nabolandene. Sosialistisk Venstreparti var uenige: Målet måtte være å etablere levedyktige norske bestander.<sup>225</sup>

Medlemmene fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet var også opptatt av levedyktige bestander, ved at de var mer kritisk enn de andre partiene. De mente at den manglende definisjon av begrepet var en alvorlig svakhet ved meldingen. Internasjonale forskningsmiljø hadde funnet anvendbare definisjoner av levedyktige bestander som Norge burde benytte, mente partiene.<sup>226</sup> Senterpartiet påpekte at en konsekvensutredning av kjerneområdene burde gjennomføres.<sup>227</sup> Nå visste ikke partiene konsekvensene av det de vedtok. Bernkonvensjonen la opp til samarbeid mellom de nordiske landene, og Norge måtte i større grad samarbeide

---

<sup>225</sup> Innst.S.nr.182 (1991-92), 4.

<sup>226</sup> Innst.S.nr.182 (1991-92), 4.

<sup>227</sup> Innst.S.nr.182 (1991-92), 4.



med sine naboland om rovdyrbestandene. Fremskrittspartiet og Senterpartiet var slik kritiske til deler av forslagene, men godtok likevel forvaltningen stortingsmeldingen la opp til.

Et resultat av stortingsmeldingens uklarhet ble et behov for mer forskning, mente komiteen. Slik kunne det skapes et bedre datagrunnlag og mer kunnskap om rovdyrenes levesett. En ny melding i neste stortingsperiode skulle redegjøre for utviklingen på feltet. Komiteen åpnet dermed for at forvaltningen kunne endres i framtiden: Mer kunnskap og forskning ville legge premissene for senere rovdyrforvaltning. Til da skulle føre var- prinsippet ligge til grunn, som Miljøverndepartementet hadde foreslått.

### **3.4.2: En uenig komite: Innst.S.nr.174 (2003-2004)**

I St.meld.nr.15 (2003-2004) var husdyrenes dyrevelferd, utmarksnæringens tap og lokalsamfunnets belastning vektlagt. Rovdyr påvirket alt dette i en negativ retning. Antallet rovdyr og tapene av husdyr hadde ikke endret seg nok siden 1992 til å forklare hele fokusskifte. Rovdyr som et politisk felt hadde likevel endret seg og blitt mer konfliktfylt. En løsning for å senke konfliktnivået var å legge vekk den skjønnsbaserte forvaltningen og vektlegge lokal påvirkning. Var energi- og miljøkomiteen enig i disse vurderingene?

Innstillingen fra 1992 hadde et stort antall bemerkninger flertallet stilte seg bak. Dette var ikke tilfellet i innstillingen energi- og miljøkomiteen leverte i mai 2004. I 1992 sto Fremskrittspartiet og Senterpartiet sammen om sju uttalelser eller forslag. I 2004 var dette tallet 60. Det var altså markant flere dissenser. I 1992 godtok komitemedlemmene Miljøverndepartementets vurderinger: I 2004 gjorde de ikke det. En annen type politikkfelt hadde vokst fram. Hvert enkelt parti hadde en politikk de ville få gjennomslag for. Da ble et kompromiss løsningen.

Stortingsmeldingen resulterte i et forlik mellom regjeringspartiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre med opposisjonspartiene Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Den andre delen av opposisjonen, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, sto utenfor.<sup>228</sup> Forlikspartnerne endret flere forvaltningsforslag basert på komiteens reisevirksomhet og høringer, men også på grunn av egen politikk. Ulv skulle forvaltes av rovviltnevdene, ikke nasjonalt, og ulvesonen

---

<sup>228</sup> Venstre var ikke representert i energi- og miljøkomiteen, men stemte for forslagene i Stortinget.

ble utvidet. Det ble åtte rovviltregioner i stedet for seks og bestandsmålene ble endret.<sup>229</sup> Målene ble lavere for hver art. Unntaket var gaupe, som var uendret. Antallet ulveynglinger ble spesifisert. Miljøverndepartementet hadde i stortingsmeldingen foreslått at rovviltregionene skulle avgrensnes med veier, fjorder/elver og administrative grenser. Dette ble begrunnet med blant annet utbredelse av rovdyrbestandene, regionstørrelse og konfliktvurderinger.<sup>230</sup> Nå skulle regionene følge fylkesgrensene.

For forlikspartnerne var løsningen den samme som ble skrevet fram i stortingsmeldingen: Økt lokal medvirkning og tillitsbygging. De ville gi en pengesum til forebyggende, fryktdempende og konfliktdempende tiltak i rovdyrutsatte kommuner. «Frykt kan ikke vedtas bort, men må møtes med avbøtende tiltak så langt det er mulig.», kommenterte komiteens leder Bror Yngve Rahm (KrF).<sup>231</sup> Flere midler var et slikt tiltak.

Miljøverndepartementet skulle sette de lokale bestandsmålene innad hver region. Forlikspartnerne poengterte: «(...) når det gjelder fordeling av rovdyrene innenfor de enkelte regioner, må Miljøverndepartementet ta hensyn til at det samlede trykket av rovdyr ikke skal øke i de regioner det er mye fra før, snarere bør antallet dyr gå ned.»<sup>232</sup> Denne uttalelsen kan fortelle to ting: Flertallet i komiteen ville ha mindre rovdyr hvor det for øyeblikket var mest. Dette kan bety at de ville senke konfliktnivået i disse områdene. I tillegg forteller uttalelsen at rovdyrenes leveområde ikke var bestemt av «naturlige» levevilkår eller skjønn, men var et resultat av politiske beslutninger. Rovdyrforvaltningen skulle gjøres kvantitativ og målbar. Miljøverndepartementet og politikerne kunne da med sikkerhet si at det i regionen x levde x antall rovdyr. Da kunne det tas valg som påvirket dette antallet. Dette impliserte en kontroll med naturen og rovdyrbestandene.

Forlikspartnerne uttalte videre: «Flertallet vil også peke på at rovdyrene må forvaltes på en bærekraftig og økologisk måte.»<sup>233</sup> «Økologi» og «bærekraft» var ikke nevnt nevneverdig tidligere. Hvorfor var det viktig å påpeke dette nå? Det er uklart hva som mentes med

---

<sup>229</sup> Se s.78 for forslagene fra flertallet i komiteen, Fremskrittspartiet og Senterpartiet.

<sup>230</sup> St.meld.nr.15 (2003-2004), 92.

<sup>231</sup> St.forh. 2003-2004, 2964.

<sup>232</sup> Innst.S.nr.174 (2003-2004), 9.

<sup>233</sup> Innst.S.nr.174 (2003-2004), 9.

uttalelsen: Var bærekraftig synonymt med levedyktige bestander? Eller handlet dette om at rovdyrbestandene ikke skulle forstyrre landbruksnæringens bærekraftige drift? Bidro rovdyrene til økologien? Var de en trussel mot den? Skulle disse ordene sikre en slags «skjønsmessig» vurdering? Det er mulig at «bærekraft» og «økologi» tjente som «tomme» honnørord i denne sammenheng. Det var viktigere for flertallet å bruke ordene enn å definere hva de betydde i denne sammenheng, og hvilke konkrete konsekvenser de hadde for rovdyrforvaltningen.

Ikke bare flertallet, men en samlet komite pekte på at bestandsestimater var en kilde til konflikt: «Komiteen understreker derfor at god kvalitet på overvåkning og økt lokal medvirkning er den beste måten å redusere konfliktnivået, bl.a. ved å sikre en best mulig virkelighetsforståelse.»<sup>234</sup> Hvordan kan denne uttalelsen tolkes? Det virket som bestandsestimater ikke var nøytrale tall. Tallene ble fastsatt av en sentral autoritet, hovedsakelig Miljøverndepartementet og DN. Dette bidro til å øke konfliktnivået fordi lokal kunnskap ble ignorert. Det var viktig for komiteen å poengtere at dette nå skulle endres.

Uttalelsen kan også leses som en diskusjon om sannheten og en politisk strategi. To grupper, sentrale myndigheter og den uspesifiserte lokalbefolkningen, hadde ulik virkelighetsforståelse. Hvem satt på sannheten? Miljøverndepartementet eller lokale aktører? En av dem tok ikke nødvendigvis feil, men de forstod saken ulikt og hadde ulike tall. Det var et problem for politikerne at ulik virkelighetsforståelse førte til et høyt konfliktnivå.

Uttalelsen kan slik sees som en politisk strategi og en måte å skape legitimitet. Det kan tenkes at komiteen *hadde* tillit til fagstyrene, men mente at bestandsestimatene burde desentraliseres av andre grunner. Fagstyrene hadde ikke en egen agenda eller var ute av stand til å sette bestandsestimatene alene, men økt lokal påvirkning var viktig som et konfliktdempende verktøy. Det var en måte å skape legitimitet på, noe det virket som Miljøverndepartementet og DN manglet, og samtidig skape en felles virkelighetsforståelse.

Bestandsestimatene representerte slik noe mer enn tall på hvor mange rovdyr politikerne ønsket i Norge. De fortalte en historie om en sentral myndighet som ignorerte den lokale virkelighetsforståelsen. Vitenskapelig kunnskap og overvåkning, som ble ønsket i 1992, var ikke problemet: Dette fantes. Tallene virket derimot ikke konfliktdempende, men etterlot en

---

<sup>234</sup> Innst.S.nr.174 (2003-2004), 12.

av gruppene i konflikten maktesløse. De hadde andre tall enn de sentrale aktørene, men fikk ikke disse fram. Sentrale forskningsinstitusjoner hadde dermed ikke mandat på sannheten eller representerte den, men måtte dele sitt mandat.

Dette er et interessant poeng ved rovdyrdiskusjonen. I de fleste tilfeller stoler befolkningen på tall sentrale myndigheter oppgir, som ved skatteberegning eller nasjonal BNP. Når det gjaldt bestandsestimater av rovdyr var det en gruppe som tilsynelatende *ikke* stolte på tallene Miljøverndepartementet eller DN oppga. Dette kan ha sammenheng med at den vesentlige forskjellen mellom skatt og natur. Skatteberegninger kan bestandig problematiseres ut fra, for eksempel, faglige premisser. Forholdet til natur er likevel mer subjektiv og personlig. Sörlin mener at økosystemtjenester nettopp er et resultat av at forholdet til naturen er subjektivt og vanskelig å fastsette verdien på. Natur kunne, som et økosystem, beregnes kvantitativ på en annen måte. Rovdyr kunne også tallfestes, men forståelsen av dyrene var fortsatt personlig. Når sentrale aktører trodde de «kjente» naturen bedre enn de som levde av denne, ble situasjonen konfliktfylt. For å sette det på spissen: En byråkrat fra Oslo kunne ikke påstå å «kjenne» naturen bedre enn en bonde og jeger fra «Distrikts-Norge.»<sup>235</sup> Konflikten om bestandsestimater var dermed tett knyttet til lokal maktesløshet, mistillit og politiske strategier for å bøte på dette. Et sentralt poeng hos både Andersen, Asdal og Sörlin er at miljø- og naturproblemer aldri er uformidlet natur. Problemer oppstår i en sosial fortolkningsprosess. Det ser vi også her. Når bestandsestimater ble en konflikt, handlet dette om hvem som hadde makt til å ta ordet på vegne av naturen. I stedet for at tallene virket på den mest «åpenbare» måten og skapte en felles horisont og et felles holdepunkt, gjorde de en gruppe maktesløse. De kunne ikke formidle sin «sannhet» om naturen.

Fremskrittspartiet og Senterpartiet var ikke en del av forliket. Hvilken kritikk hadde de mot flertallets forvaltningsforslag? Partiene var enig i noen felles uttalelser, samtidig som de mente en helt ny rovdyrpolitikk var nødvendig. Konfliktnivået ville øke med flertallets forvaltningsforslag, mente partiene. Forvaltningen kunne gjøres annerledes selv om den todelte målsettingen skulle opprettholdes. Partiene foreslo blant annet at bestandsmålene burde vært lavere, at mer makt burde gis til lokale aktører og at næringslivet – i form av dyrehold, jakt og turisme – burde skjermes mot rovdyr i større grad. Rovdyrbestanden måtte

---

<sup>235</sup> «Distrikts-Norge» var et begrep som ble benyttet av politikerne. Det viste til befolkningen som bodde i distriktene. Lignende ord som ble brukt var «lokalbefolkningen» eller «distriktsbefolkningen».

sees i sammenheng med svekket livskvalitet i distriktene, mente partiene. De politiske aktørene måtte godta at forebyggende tiltak ikke fungerte. Fremskrittspartiet og Senterpartiet pekte på noen av de samme problemene som flertallet gjorde. Disse medlemmene mente bare at disse problemene var så store at de gjorde rovdyrpolitikken som flertallet foreslo, uansvarlig å gjennomføre. Noen premisser var også Fremskrittspartiet og Senterpartiet helt uenige i. Mest framtrædende var ulveforvaltningen. Ulvestammen som levde i Norge tilhørte den russisk- skandinaviske populasjonen, mente partiene. Denne var ikke truet. Flertallets argumentasjon hvilte i stor grad på Bernkonvensjonens juridiske føringer. Når Fremskrittspartiet og Senterpartiet utelot ulvestammen fra Bernkonvensjonens ansvarsområde, ble flertallets argumentasjon ugyldig i følge disse partiene.

Fremskrittspartiet og Senterpartiet hadde forståelse for at distriktsbefolkningen ikke hadde tillit til Miljøverndepartementet og DN. Det virket som denne tilliten var fraværende hos dem også. Partiene ville gjennomføre en uavhengig utredning «av de konsekvensene nærvær av store rovdyr har i forhold til – livskvalitet hos innbyggerne (*og*) – økonomiske konsekvenser for enkeltpersoner, næringer og lokalsamfunn.»<sup>236</sup> Det er viktig å merke seg at konsekvensene rovdyr hadde for utmarksnæringen ikke var det eneste som skulle utredes nærmere. Det var ikke dette Fremskrittspartiet og Senterpartiet savnet i stortingsmeldingen. Først sto *livskvalitet*. Dette begrepet er viktig i 2003-2004, og vil bli diskutert nærmere i underkapittel 3.5.3.

Fremskrittspartiet og Senterpartiet ønsket utredning skulle ikke foretas av Miljøverndepartementet, men en «uavhengig» instans. Statlige miljøvernetater var altså ikke uavhengige aktører, men bundet til én side av saken. Denne siden stemte ikke overens med Fremskrittspartiets og Senterpartiets oppfatninger av rovdyrforvaltningens konsekvenser. Igjen handler diskusjonen om hva som var «sant». Miljøverndepartementet fortalte sin «sannhet». Denne stemte ikke overens med de to partienes oppfatning av situasjonen: De ville dermed bestille sin egen «sannhet» som fortalte en annen historie enn det Miljøverndepartementet hadde gjort.

Hva var forskjellene i Fremskrittspartiet og Senterpartiets uttalelser? Avstanden mellom dem kan leses som forskjeller i synet på statens rolle og individets rettigheter. Senterpartiet ville ha

---

<sup>236</sup> Innst.S.nr.174 (2003-2004), 15.

langt færre rovdyr enn Fremskrittspartiet, da de mente at antallet dyr var det avgjørende problemet.<sup>237</sup> Dette burde vært gjort via forvaltningsforslaget, slik at staten i større grad ivaretok distriktsbefolkningens rettigheter. Utover dette var ikke partiet utelukkende kritiske til forvaltningsforslaget som flertallet foreslo. Fremskrittspartiet ville også ha færre rovdyr, men sa for eksempel ikke nei til ynglende ulv i Norge. De mente at en nasjonal føring på antallet rovdyr var ikke var nødvendig: De enkelte fylkene kunne bestemt dette selv.<sup>238</sup> Å legge opp til en sentral forvaltning var en mistillit mot lokal selvbestemmelse, mente Fremskrittspartiet. Videre mente partiet at individets muligheter ble innskrenket på grunn av rovdyrpolitikken. Senterpartiet mente at staten i større grad kunne legge føringer for forvaltningen av rovdyr. Dette var Fremskrittspartiet uenig i. Til tross for disse grunnleggende, politiske uenighetene så partiene det likevel som hensiktsmessig å danne en felles front mot flertallet i 2004.

Stortingsmeldingene i 1992 og 2003 var forskjellige og skrev fram rovdyr som ulike problemer. Gjennom å følge dokumentkjeden er i midlertidig tydelig at forskjellene i innstillingene ikke kun handlet om at meldingene var ulike. Komiteene handlet også ulikt. I 1992 godtok kommunal- og miljøvernkomiteen stortingsmeldingen. I 2004 bygget medlemmene i energi- og miljøkomiteen innstillingen i større grad på partienes egne politiske vurderinger og et kompromiss. Dette gjorde stortingsmeldingen mindre relevant. Rovdyrforvaltningen hadde i løpet av 1990- tallet blitt et eget politikkkfelt på en annen måte enn tidligere. Dette preget argumentasjonen og konfliktnivået.

Hva med rovdyrene selv? Hvordan ble de forstått? Som tidligere nevnt mistet de i stortingsmeldingene noe av sin status som «dyr» og ble portrettert som forvaltningsobjekter, uavhengig av sin økologiske funksjon. To begreper fra innstillingene er relevant å diskutere nærmere: «Rovdyr» og «skadedyr». Det er tendenser til at «rovdyr» ble brukt om hele flokker eller bestander, mens «skadedyr» ble brukt om rovdyr som la beslag på ressurser eller var til plage for mennesket. «Skadedyr» skulle tas ut raskt. I stortingsdiskusjonen i 1992 uttalte Sylvia Kristin Brustad (Ap): «(...) når skade på husdyr er et faktum og er påvist, er det viktig at skadedyrene elimineres raskt, slik at flere skader og unødvendige konflikter kan unngås

---

<sup>237</sup> St.forh. 2003-2004, 2705.

<sup>238</sup> St.forh. 2003-2004, 2701.

eller i alle fall reduseres.»<sup>239</sup> I innstillingen fra 2004 hadde flertallet en uttalelse om skadedyr: «Flertallet ber Regjeringen vurdere en mer effektiv felling av skadedyr og over en lengre periode enn det som har vært praksis.»<sup>240</sup> Fremskrittspartiet og Senterpartiet ville i samme innstilling ta ut skadedyr før bestandsmålene ble nådd.

Denne begrepsbruken kan tjene som et bilde for å utdype forståelsen av rovdyr og stortingsrepresentantenes argumentasjon. Alle rovdyr kunne bli potensielle «skadedyr». Dette var et underliggende argument for å overvåke nærmest hvert enkelt individ i 2003-2004. Rovdyrpolitikken forutsatte en inngående kunnskap om bestander og leveområder for å kunne fungere i praksis. Det Andersen mener er et kjennetegn ved den moderne håndtering av natur, nettopp en kontroll med naturen og overvåking av økosystemer, kan sees her. Det var mulig å sette bestandsestimater fordi man hadde detaljert kunnskap om dyrene, hvor de befant seg, hvor mange ynglinger som fantes og hvilke byttedyr de levde av. Da var det også mulig å dele dyrene inn i udefinerte «kategorier», «rovdyr» eller «skadedyr».

Bruken av «rovdyr» og «skadedyr» viser videre at rovdirene ble vurdert og gitt «egenskaper» ut fra et menneskelig ståsted. Noen «egenskaper» belastet mennesker, andre ikke. «Rovdyr» som levde av «naturlige» byttedyr var fortrukket, og det var disse «egenskapene» de politiske aktørene ville at rovdirene skulle inneha. «Skadedyr» representerte derimot noe ukontrollerbart og farlig, dyr som lusket rundt husvegger, skapte frykt og drepte ukontrollert. Disse skulle terskelen være langt lavere for å ta ut. Den belastningen mennesker ville tolerere på sine ressurser og sitt samfunn ble en slags målestokk for å forvalte dyrene. «Skadedyr» kunne tjene som et bilde på det uønskede. Det var nettopp det noen av rovdirene representerte: Noe påtrengende og uønsket. Rovdyr som noe uønsket ble også diskutert i Stortinget.

### **3.5: Tiltro og mistillit til rovdyrforvaltningen: Diskusjonen i Stortinget**

#### **3.5.1: Reell kritikk, men tiltro til forvaltningsforslaget: Diskusjonen i Stortinget i juni 1992**

15.juni 1992 og 13.mai 2004 ble innstillingene diskutert i Stortinget. I 1992 uttalte Tore Haugen (H) og ordfører for saken: «Det er et bredt flertall i komiteen bak alle deler av

---

<sup>239</sup> St.forh. 1991-92, 4022.

<sup>240</sup> Innst.S.nr.174 (2003-2004), 13.

innstillinger, og store deler av komiteens merknader er enstemmig.»<sup>241</sup> I 2004 var tonen fra Bror Yngve Rahm (KrF), leder av energi- og miljøkomiteen og ordfører for saken, en annen: «I sum er konfliktlinjene mange, og løse tråder har preget debatten fra komiteen påbegynte sin behandling og nesten til målstreken.»<sup>242</sup> Stortingsdiskusjonene var, ikke overraskende med tanke på innstillingene og stortingsmeldingene, veldig ulike. Dette er tydelig allerede i struktureringen, avgrensingen og omfanget av diskusjonen: I 1992 var ikke replikker på innlegg tillat, i 2004 var det. To representanter tegnet seg opp på talerlisten utenfor ordinær taletid i 1992. I 2004 var det samme tallet 24.

I stortingsmeldingen og innstillingen fra 1992 ble rovdyr portrettert som sårbare. Verktøy ble skapt for å oppnå den todelte målsettingen, som levedyktige bestander og kjerneområder. Medlemmene i kommunal- og miljøvernkomiteen var skeptisk til deler av stortingsmeldingen, men godtok forslaget. Kritikken kom spesielt fra Fremskrittspartiets og Senterpartiets medlemmer. Disse medlemmene mente at konsekvensene av forvaltningsforslaget ikke var avklart, og at manglende definisjon av levedyktige bestander var en svakhet. Forslaget ble likevel enstemmig vedtatt. Den samme tendensen kan sees i stortingsdiskusjonen: Representantene hadde kritikk å komme med, men godtok forslaget.

Per Sævik (Krf) uttalte: «...ein veikskap i meldinga at ein ikkje på ein klårare måte fastslår kva som er ein levedyktig bestand, for på mange vis vil dette vere grunnlaget for den måten dei forskjellige bestandane skal forvaltas på.»<sup>243</sup> Ragnhild Queseth Haarstad (Sp) var enig i denne svakheten: «Det er da forståelig at folk i de utpekte kjerneområdene blir usikre og skeptiske, ja irriterte. De vet jo ikke hva de skal forholde seg til.»<sup>244</sup> Også Grethe G. Fossum (Ap) la vekt på folk i rovdyrområder: «Grensefolket prøver å leve på sin måte – kanskje fattige på gods og gull, men rike på livskvalitet. De må ha noe å leve av og for i framtida. De trenger støtte og forståelse av storsamfunnet.»<sup>245</sup> Disse, og lignende, bekymringer ble ytret. Kritikken var reell, men ikke tilstrekkelig til å avvise forvaltningsforslaget. Det var tillit til at forslaget skulle oppfylle sine intensjoner, nemlig både levedyktige bestander og ivaretagelse

---

<sup>241</sup> St.forh. 1991-92, 4013.

<sup>242</sup> St.forh. 2003-2004, 2693.

<sup>243</sup> St.forh. 1991-92, 4019.

<sup>244</sup> St.forh. 1991-92, 4020.

<sup>245</sup> St.forh. 1991-92, 4027.



av næringslivet. Enstemmigheten kan også ha blitt påvirket av forvaltningens midlertidige karakter: Det skulle komme en ny melding i neste stortingsperiode. Da kunne forvaltningen revurderes og endres.

### **3.5.2: Reell kritikk og kompromisser: Diskusjonen i Stortinget i mai 2004**

Tidligere dokumenter fra 2003-2004 har vist at forvaltningen av rovdyr hadde endret karakter siden 1992. Den todelte målsettingen var den samme, men fokuset var annerledes.

Dyrevelferd og lokal påvirkning og makt var blitt viktigere. Et forlik var nødvendig for å oppnå enighet blant de politiske partiene. Det var dette forliket som ble diskutert i Stortinget i mai 2004.

I 1992 var det tillit til forvaltningsforslaget skulle oppfylle sine intensjoner. 2004 var tillit også sentralt å diskutere for representantene, men heller som en mangel. «Vi synes den måten stortingsflertallet har lagt opp forvaltningen på, er håpløs. Det vil være en forvaltning som øker konfliktnivået ganske radikalt.», uttalte Øyvind Korsberg (FrP).<sup>246</sup> «Færre rovdyr ville betydd mindre konflikter og ulemper. Med de bestandsmålene som flertallet nå fastsetter, vil problemene øke.», mente Inger S. Enger (Sp).<sup>247</sup> Mangel på tillit var også et av hovedproblemene forliket skulle rette opp. Inge Ryan (SV) uttalte:

Jeg tror vi i dag har et formidabelt tillitsbrudd mellom forvaltningen og lokalbefolkningen (...). Jeg opplever gang på gang at folk fra Direktoratet for naturforvaltning og folk fra Fylkesmannens miljøvernnavdeling overhodet ikke tror på lokalbefolkningen når de forteller om de utfordringene de har. Sånn kan vi ikke ha det. Sånn kan vi rett og slett ikke ha det, fordi lokalbefolkningen i all hovedsak representerer sannheten og ikke det som er usant.<sup>248</sup>

Det er interessant at en representant fra Sosialistisk Venstreparti, et parti som i 1992 var gjennomgående positive til rovdyr, framhevet tillitsbruddet mellom DN og lokalbefolkningen. Det kan stilles spørsmål ved, som ved flere av uttalelsene, om dette var en reell bekymring eller en strategisk uttalelse. Hvis det leses som en strategisk uttalelse kan det fortelle om viktigheten av å sympatisere med «Distrikts-Norge» og uttrykke støtte til disse: Det kan ha handlet om å snakke til potensielle velgere. Ryan kan selvsagt også ha ment at DN og

---

<sup>246</sup> St.forh. 2003-2004, 2701.

<sup>247</sup> St.forh. 2003-2004, 2705.

<sup>248</sup> St.forh. 2003-2004, 2714.

fylkesmannen ikke trodde på lokalbefolkningen. Dette forteller om en mistillit mot enkelte statlige institusjoner. Denne mistilliten var han ikke alene om: Flere av representantene mente det var et problem at «Distrikts-Norge» manglet tillit til forvaltningen, men at det var forståelig. Språk kan signalisere hvem man er og hvem man meddeler seg til.<sup>249</sup> Det var viktig for politikerne å henvende seg til de som var rammet av rovdyrene, og i deres rolle som representanter for politiske partier måtte de uttrykke støtte til disse. En del av løsningen var å tillegge lokale aktører større makt. Diskusjonen fra innstillingen om «Distrikts-Norges» rolle, virkelighetsforståelse og maktesløshet var slik viktig for de politiske representantene også i Stortinget.

Overordnet kan diskusjonen leses som en uenighet om forvaltningsforslaget ville være tillitsskapende og konfliktdempende *nok*. Samtidig ble denne rammen utvidet med flere forskjellige argumenter fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet. Norge hadde et unikt landbruk og bosetningsmønster, mente partiene: Dette gjorde at forvaltningen av rovdyr var vanskeligere enn hos andre land. Forsøk ville resultere i svekket livskvalitet, til og med redusert eksistensgrunnlag, for befolkningen i «Distrikts-Norge». En del av befolkningens innspill var blitt ignorert, og fraflytting og omlegging ble et resultat av dette. Annet biologisk mangfold ville lide: Kulturlandskapet og artene som levde der, var avhengig av norsk landbruk. Sistnevnte argument er viktig å merke seg. Dette var et sjeldent eksempel på at *annet* arts mangfold, utover menneskenes egne husdyr, ble nevnt. Det var også et argument som plasserte rovdyr som en implisitt trussel mot annet arts mangfold. Rovdyrbestanden var en trussel *mot* økosystemer fordi de ødela kulturlandskapet, ikke en del av økosystemene.

Forlikspartnere mente at saken var vanskelig, men at forliket var et godt og forutsigbart forslag. Forutsigbarhet var viktig: Dette forslaget skulle ikke erstattes i nærmeste framtid. Statsråd Børge Brende (H) uttrykte det slik: «Et så bredt forlik som vi ser i dag, bidrar til å skape en nødvendig ro rundt den fremtidige forvaltningen.»<sup>250</sup> Rovdyrfrykt og næringstap var utfordrende, og representantene viste empati og anerkjente dette, men hadde nå presentert en løsning.

---

<sup>249</sup> Asdal mfl., *Tekst og historie*, 93.

<sup>250</sup> St.forh. 2003-2004, 2708.

Diskusjonen bar preg av at det var en vanskelig sak med to partier utelatt fra et forlik. Representantene fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet trengte slik ikke å legge skjul på sin kritikk av forslaget. Forlikspartnerne uttrykte sin del av kritikk, men var tydelig på at et kompromiss var nødvendig i en så vanskelig sak. Flere av representantene uttrykte at de var fornøyd med at forliket, endelig, ble vedtatt.

### 3.5.3: Hva er det med ulven?: Utvikling i stortingsdiskusjonene

Stortingsdiskusjonene i 1992 og 2004 var begge preget av reel kritikk. Representantene diskuterte likevel ut fra forskjellige premisser. I 1992 ble forvaltningsforslagene godtatt, men kunne endres i framtiden. I 2004 skulle forvaltningen ligge fast, og et vanskelig kompromiss var nødvendig for å oppnå dette. Det er spesielt to utviklinger mellom stortingsdiskusjonene som er interessante å diskutere nærmere.

Det skjedde en endring i *hvorfor* det var ønskelig for de politiske representantene å ha rovdyr. Leder av kommunal- og miljøvernkomiteen Haakon Blankenborg (Ap) uttalte i 1992: «Dessutan er det slik at samfunnsutviklinga i seg sjølv pressar naturen, og pressar grensene bakover slik at ein må settje nye grenser for å sikre det artsmangfaldet vi skal ta vare på.»<sup>251</sup> Menneskets samfunnsutvikling måtte altså sees i sammenheng med bevaring av artsmangfoldet. Rovdyr ble slik koblet til den større diskusjonen om artsmangfold av Blankenborg. Per Aunet (SV) mente at rovdirenes økologiske rolle var viktig: «Dyr som planter har sin økologiske nisje å fylle, og det er deres økologiske funksjon som er vesentlig.»<sup>252</sup> Rovdyrene ble slik, av noen, sett på som en viktig del av artsmangfoldet og økosystemene.

Slike eksempler var likevel unntaket heller enn regelen. For de fleste av stortingsrepresentantene i 1992 var ikke rovdirenes rolle som en del av et økosystem et argument for hvorfor levedyktige bestander var et politisk mål. Forvaltningsforslaget innebar at man skulle ha rovdyr, og det var for de fleste ikke nødvendig å gå nærmere inn på hvorfor. Slik ble rovdirenes økologiske funksjon noe som *kunne* ha blitt gjort relevant, men som ikke ble det. Rovdyr kan slik sees som en gruppe arter som ikke var koblet til resten av

---

<sup>251</sup> St.forh. 1991-92, 4015.

<sup>252</sup> St.forh. 1991-92, 4018.

arts mangfoldet. Deres rolle som predator øverst i økosystemet var ikke relevant, med mindre de tok sau eller rein.

Denne tendensen var enda sterkere i 2004. Rovdyr som en del av et økosystem var ikke viktig. Argumentasjonen var koblet til et internasjonalt perspektiv, som Hans Gjeisar Kjærstad (H) uttrykte det:

Og hvis vi sier at vi ikke trenger dem, (*rovdypene*) da trenger vi selvfølgelig heller ikke elefantene i Afrika, de store kattene eller de store apene. Vi kan selvfølgelig ikke isolere Norge. Vi har et felles forvalteransvar med hele verden.<sup>253</sup>

Hallgeir H. Langeland (SV) var enig: «Dei (*Sp*) meiner heilt sikkert at det skal vera tiger, gepard og løve i Afrika, men i Noreg, skal det ikkje vera rovdyr.»<sup>254</sup> Argumentasjonen handlet om Norges rolle som en rik nasjon. Hvis fattigere land var i stand til å opprettholde bestander av ville dyr, måtte Norge også greie dette. Det moralske ansvaret var koblet til en internasjonal meningsdimensjon, ikke i like stor grad en nasjonal.

Disse tendensene er ikke absolutte. Likevel er det mulig å se en portretting av rovdyr som noen «utenfor» naturen. Hvorfor er vanskelig å si, men det er mulig å gjøre noen antagelser. Fokuset var på mennesket: Beitedyr, jaktmuligheter og livskvalitet. Rovdyr som en del av naturen kan ha blitt «dyttet ut» på grunn av fokuset på hvilke konsekvenser dyrene hadde for mennesket.

I stortingsdiskusjonen av naturmangfoldloven så vi at representantene gikk lite inn på *substansen* av økosystemtilnærmingen. Dette var et premiss fagfolkene hadde lagt til grunn, og som ble godtatt. Det var dermed fagfolkene som skapte økosystemene som et grunnleggende premiss. I rovdyrforvaltningen var derimot ikke fagfolkene i særlig grad opptatt av økosystemene og rovdypenes rolle i dem, særlig i 2003-2004. Da *kunne* et argument for å ivareta rovdyr ha vært at artene var på toppen av næringskjeden i økosystemene, som leverte livsnødvendige tjenester til mennesker. Dette argumentet ble derimot ikke benyttet. Den vitenskapelige kunnskapen som *kunne* vært skrevet varm, var ikke relevant for å forvalte rovdypene. Dette underbygger tolkningen av at rovdyr ble forstått som noe annet enn resten av

---

<sup>253</sup> St.forh. 2003-2004, 2717.

<sup>254</sup> St.forh. 2003-2004, 2704.

artsmangfoldet av de politiske aktørene. Diskusjonen av dem innebar en annen politisk interesse, andre virkemidler, en annen argumentasjon og genererte et annet konfliktnivå.

Det andre utviklingstrekket mellom stortingsdiskusjonen i 1992 og 2004, handler om et hierarki blant rovdirene. En art får stadig mer oppmerksomhet: Ulven. I et vedlegg i innstillingen i 1992 skrev Miljøverndepartementet: «Med utgangspunkt i dagens bestandssituasjon er det klart av hvert individ av ulv har vesentlig større betydning enn individ av bjørn mht. artens fremtidige overlevelse.»<sup>255</sup> Ulven var nært utryddet og hadde derfor stor verdi. Også i stortingsdiskusjonen i 1992 ble ulven framstilt som ekstra sårbar fordi det fantes få individer: «(...) er det spørsmål om bestandar som er så små at sjølv det å ta ut eitt eller to dyr kan vere kritisk, for ikkje å seie avgjerande.», uttalte Haakon Blankenborg (Ap) om ulven.<sup>256</sup> Mange av representantene var enig med Blankenborg: Ulven var sårbar og truet. I 2004 var det ingen tvil om at ulven fikk mest oppmerksomhet i alle deler av dokumentkjeden, både i spørsmål om forvaltningsstrategi og som det mest problematiske rovdiret. Einar Holstad (KrF) sa det slik: «Det er ikke elefanten, men naturlig nok ulven som er blitt et kampsymbol i rovviltdebatten de siste årene.»<sup>257</sup> Denne oppmerksomheten var ikke fordi ulven var ekstra sårbar, men fordi den genererte en annen interesse. Bekymringer for at rovdire gjorde skoleveier utrygge eller lusket rundt hushjørner, handlet om ulven. Forvaltningsforslagene knyttet til ulv fikk stor oppmerksomhet: Ulvesonen og bestandsmålene var omdiskutert. Ulven var også den eneste arten som havnet i en «innvandringsdebatt».

«Innvandringsdebatten» handlet om at flere representanter mente ulvestammen i Norge ikke var verneverdig fordi den ikke var norsk. «Det er riktig som det har vært hevdet fra mange hold, at ulven ikke tilhører noen opprinnelig norsk eller nordisk stamme. Dagens ulver tilhører med stor sannsynlighet den russiske ulvestamme, og den er ikke utrydningstruet.», sa Leif Frode Onarheim (H).<sup>258</sup> Einar Holstad (KrF) var enig: «Jeg deler den oppfatning at den norske ulvestammen ikke er truet. Den er en del av den store nordeuropeiske ulvefamilien

---

<sup>255</sup> Vedlegg Innst.S.nr.182 (1991-92): *Vedlegg 2: Rovviltmeldingen – Spørsmål fra kommunal- og miljøvernkomiteen til departementet, datert 6.april og 8.april 1992*, 11.

<sup>256</sup> St.forh. 1991-92, 4016.

<sup>257</sup> St.forh. 2003-2004, 2717.

<sup>258</sup> St.forh. 2003-2004, 2699.

som i Norge operer i randsonen av sitt kjerneområde».<sup>259</sup> Disse representantene godtok likevel den juridiske tolkningen av Bernkonvensjonen som forliket innebar, altså at Norge skulle ha en egen ulvestamme. Dette viser også spenninger innad i regjeringen. Statsråd Børge Brende (H) uttalte tvers i mot sine regjeringsmedlemmer: «For Regjeringen har det derfor ikke vært et aktuelt tema *om* vi skal ha de ulike rovviltartene i Norge, men *hvor* vi skal ha dem, og *i hvor stor bestander* for å bidra til å sikre overlevelsen.»<sup>260</sup>

«Innvandringsdebatten» var fraværende i 1992, men tydelig hos flere representanter og et grunnleggende standpunkt for Fremskrittspartiet og Senterpartiet i 2004. Et nytt aspekt ved argumentasjonen knyttet til ulv var blitt relevant: Hvilket genetisk opphav hadde den egentlig? Det at den skandinaviske ulvebestanden og den større østlige bestanden var knyttet sammen var ikke noe nytt: Trolig hadde denne blandingen av bestander forekommet lenge.<sup>261</sup> Det at dette argumentet ble brukt i 2004 kan slik knyttes til økt kunnskap om genetisk opphav. Samtidig kan også fokuset på ulven fortelle hva de politiske aktørene anså som den sentrale konflikten i diskusjonen: Livskvalitet og lokalbefolkningens opplevelser.

Det kunne vært naturlig å anta at fokuset på ulven skyldtes artens belastning på bufe- og tamreinbestandene. Dette var derimot ikke tilfellet. Inger. S. Enger (Sp) uttalte i 2004: «Når det gjelder jerv, sjølve hovedproblemet for beitebruken, vil det store antallet ynglinger – nesten 40 – fortsatt ta livet av tusener av sau på beite hvert år.»<sup>262</sup> Flere representanter var enig med henne: Ulven skapte ikke de største problemene for utmarksnæringen. Bendiks H. Arnesen (Ap) sa: «La meg si at jeg er glad for at denne saken ikke bare ble en ulvesak, slik det kunne se ut til. I noen områder er det jerven og gaupa som skaper de store tapene.»<sup>263</sup> Tall fra Miljødirektoratet, riktignok fra 2020, underbygger at ulven ikke tar flest husdyr: Jerv og gaupe forårsaket størst tap av sau på beite, med 65% av dokumenterte tap.<sup>264</sup> Til tross for at dette er nyere tall, er det ikke grunn til å tro at bestandssituasjonen og utmarksnæringen var så

---

<sup>259</sup> St.forh. 2003-2004, 2717.

<sup>260</sup> St.forh. 2003-2004, 2708.

<sup>261</sup> Odden, Linnell og Flagstad, «Rovdyrenes spredningsevne gir opphav til myter». *Forskning.no/rovdryrbloggen*. 31.10.2016. URL: <https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/2740424/Odden%20Rovdyrenes%20spredningsevne%20gir%20opphav%20til%20myter%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>262</sup> St.forh. 2003-2004, 2705.

<sup>263</sup> St.forh. 2003-2004, 2716.

<sup>264</sup> Miljødirektoratet, «Tap av husdyr og tamrein.»

annerledes i 2004 at disse tallene ikke er relevant. Også i boka *Ulvetider* blir ulvens inngrep i sauebestanden nevnt: «Men det er faktisk jerv og gaupe som tar flest saueliv. Sett over tid kommer ulven et godt stykke ned på listen over de største skadevolderne.»<sup>265</sup> Ulv er altså *ikke* den største trusselen mot utmarksnæringen, men blir definitivt diskutert mest, blant annet i «innvandringsdebatten». Dette åpner for å diskutere konflikten i et annet lys. Da handlet ikke stortingsdiskusjonen i 2004 i så stor grad om økonomiske tap for utmarksnæringen og husdyrenes dyrevelferd, men heller tillit, frykt og nevnte livskvalitet.

Livskvalitet ble sagt tre ganger i stortingsdiskusjonen i 1992. I 2004 ble det brukt 20 ganger.<sup>266</sup> Diskusjonen i 2004 handlet om *mangel* på det: «Folk må legge om livet sitt på grunn av ulv. Folk får dårligere livskvalitet på grunn av ulv.», uttalte Åslaug Haga (Sp).<sup>267</sup> Signe Øye (Ap) sa: «For noen mennesker har spesielt ulven, som tar husdyrene og tusler rundt i nærområdet, gitt en dårligere livskvalitet i hverdagen. Det må Stortinget ta på alvor.»<sup>268</sup> Det er ikke dermed sagt at utmarksnæringen ikke var relevant i diskusjonen. Erstatningsordningen for tap av husdyr var for eksempel hyppig diskutert. Likevel var folks *opplevelse* av rovdirene og hvordan artene påvirket hverdagen, i fokus.

At ulven skulle bli det viktigste dyret i en argumentasjon om livskvalitet var likevel ikke en selvfølge. Hvorfor skjedde dette? Hvis det ikke hadde sammenheng med utmarksnæringen, kan det forklares med ulvens «egenskaper» og menneskelige holdninger. Ulver er streifdyr, og i diskusjonen i 2004 sa Per Roar Bredvold (FrP) at en ulv hadde gått 30 meter fra en barnehage og gjennom sentrum av en kommune. Han mente det ikke var mulig å leve i harmoni med rovdyr.<sup>269</sup> Andre representanter ga også uttrykk for at ulven var nær folk og spredde frykt. Ulven, i sin natur, kunne virke skremmende. Arten får også mest oppmerksomhet i media.<sup>270</sup> Den er hovedperson i utallige folkeeventyr og sagn. Ulven er en trussel mot beitedyr, og kan slike også oppfattes som en trussel mot mennesket og

---

<sup>265</sup> Lenth, Bøckman og Tønnesen, *Ulvetider*, 99.

<sup>266</sup> Disse tallene er hentet ved søk i stortingsforhandlingene. Begge målformene er benyttet i alle bøyningsformer.

<sup>267</sup> St.forh. 2003-2004, 2718.

<sup>268</sup> St.forh. 2003-2004, 2721.

<sup>269</sup> St.forh. 2003-2004, 2698.

<sup>270</sup> Sponberg, *Et innblikk i norsk aviser: deres fremstilling av de fire store rovdirene i Norge*, 3.

sivilisasjon.<sup>271</sup> Ulvens symbolske betydning kan sies å være viktigere enn materielle skader den forårsaker.<sup>272</sup> Ulven hadde makt over mennesket og representerte mer enn et «vanlig» dyr. Den fulle debatten om ulvens symbolske rolle er for omfattende til å diskuteres i sin helhet. Hovedpoenget er at det var tendenser til at ulven som myteomspunnet og annerledes ikke bare fantes utenfor den politiske sfæren, men også blant stortingsrepresentantene. Dette hadde nødvendigvis konsekvenser for forvaltningen: Ulven ble forstått, diskutert og forvaltet annerledes. Debatten om ulven viser et sentralt trekk ved stortingsdiskusjonen i 2004. Diskusjonen handlet ikke kun om utmarksnæringen eller lokale konflikter, men folk og livskvalitet. Problemet med rovdyr – i hvert fall ulv – var ikke utelukkende at dyrene tok sau og rein, men at de truet mennesket. Dette vil bli drøftet nærmere i påfølgende underkapittel, sammen med teoretiske perspektiver for å utdype og forklare funn.

### **3.6: Teoretiske perspektiver og kapittelkonklusjon**

I perioden 1992 til 2003-2004 er det flere utviklinger i diskusjonen og forståelsen av rovdyr blant de politiske aktørene jeg har studert. I løpet av 90-tallet ble forutsetningene for å diskutere rovdyr endret. Rovdyrforvaltningen gikk fra skjønnsbasert til kvantitativ. Disse tallene var det uenighet om. Et rovdyr ble et tall i forvaltningssystemet, et konkret mål som ikke skulle overstiges. Det å bevege seg vekk fra skjønn og «levedyktige bestander» kan knyttes til en mer konfliktfylt forvaltning. De politiske partiene hadde tatt et standpunkt: Dermed ble kompromiss og forlik løsningen.

Motivene for å ivareta rovdyr endret seg. Disse endringene kan knyttes opp mot et mer konfliktfylt politikkfelt. I 1992 kunne Miljøverndepartementet oppgi etiske og økologiske motiver for hvorfor rovdyr burde ivaretas. I 2003 gjorde de ikke dette. Språket de benyttet var mer nøytralt og ble brukt som et verktøy for å ikke eskalere konflikten. Både «forpliktelser og ambisjoner» skulle oppfylles, og internasjonale avtaler ble benyttet som et argument for å ha rovdyr. Mer forskning og kunnskap ble skrevet fram som en løsning i 1992. I 2003-2004 var denne kunnskapen til stede, men nå var den ikke utelukkende en løsning. Det ble heller framstilt som problematisk at sentrale institusjoner hadde mandat på kunnskap, uten lokal påvirkning. Dette kan framstå som et paradoks: Det er mulig å tenke at lite kunnskap ville ha

---

<sup>271</sup> Kvangraven, *Ulv i det norske kulturlandskap*, 121.

<sup>272</sup> Lenth, Bøckman og Tønnesen, *Ulvetider*, 99.



ført til at følelser og ideologi sto i sentrum. I stedet skjedde det motsatte. Når de politiske aktørene hadde et sikrere kunnskapsgrunnlag, kom det ideologiske og følelsesstyrte tydeligere fram. Det var ikke, i dette tilfellet, sammenheng mellom mer kunnskap og færre konflikter. Kunnskapen var heller medvirkende til å endre hva saken handlet om: Hvem som hadde makt til å sette denne kunnskapen.

Argumentasjonen og forståelsen av rovdyr kan beskrives som et paradigmeskifte. I 1992 forsøkte politikerne å behandle rovdirene som annet artsmangfold, men innenfor rammene av et eget politisk felt. De sentrale institusjonene skulle foreta vurderinger, slik de gjorde med andre arter. Tap av husdyr måtte regnes med, og Miljøverndepartementet opererte ut fra skjønnsbasert forvaltning. I 2003-2004 valgte de politiske aktørene å forvalte rovdyr annerledes, og la ikke skjul på at dette var nødvendig. Dette preget også diskusjonen.

Hva gjorde at rovdirene skilte seg ut? Jeg har allerede pekt på at livskvalitet og følelser ble en sentral del av argumentasjonen i 2003-2004. At dette ble vektlagt, kan handle om rovdirenes *ekspansjon* og menneskelig *sårbarhet*. Nesten hvilken som helst annen art var prisgitt menneskelige vurderinger. Samfunnet ekspanderte inn i deres område, og gjorde arter til den sårbare parten. Politiske aktører hadde en rekke virkemidler for å styre denne utviklingen, som lovverk. Naturvernlovgivning styrete ekspansjonen ut fra et mer overordnet perspektiv knyttet til det rådende synet på hvorfor og hva med naturen som var viktig å bevare.

Med rovdyr var det annerledes: Mennesker ekspanderte ikke inn i rovdirenes leveområde på samme, åpenbare måte. Rovdirene var ikke noen reel trussel mot menneskets liv og helse. Likevel ekspanderte artene inn i menneskets områder: De tok husdyr, gjorde jaktområder utrygge og lusket rundt tettsteder. Mennesker ble gjort til den sårbare parten, prisgitt et dyr. Dette var en makt ingen andre arter hadde. Makt er et sentralt stikkord her: Rovdyr, og dermed i ytterste betydning naturen selv, fikk makt over mennesket på en måte som ikke var vanlig i et moderne samfunn. At dette ikke handler om fysisk makt eller fare for liv og helse hjalp ikke: Det var fortsatt et dyr som satte mennesket i en maktesløs situasjon.

Konfliktnivået blir høyere fordi denne maktesløsheten ikke var jevnt fordelt. Befolkningen i «Distrikts-Norge» opplevde denne oftere enn andre deler av befolkningen. Denne delen av befolkningen ble ofte portrettert som et offer av politikerne, innbyggere som fikk svekket sin livskvalitet. De var nettopp et offer for maktesløshet som i bunn og grunn var skapt av de politiske aktørene selv, og den politiske beslutningen om å ha rovdyr i norsk natur. Dette kan

forklare at løsningen var å gi lokale aktører mer makt. Dette kunne balansere maktforholdet fra to hold: Mellom rovdyrene og «Distrikts-Norge» og mellom sentrale institusjoner og befolkningen i distriktene.

Avslutningsvis er det aktuelt å trekke tråder til det teoretiske materialet. Jeg har funnet ut at rovdyr ikke var relevant å diskutere som en predator i et økosystem for de politiske aktørene. Det var ikke denne forståelsen av rovdyr som var dominerende. Tilnærmingen og kunnskapen fra en økosystembasert artsforvaltning la likevel grunnlaget for rovdyrforvaltningen. Andersen mener at den moderne økosystemtilnærmingen er kjennetegnet av en detaljert overvåkning av hele naturen. Det politiske målet må være en kontrollert bruk av naturen: Økologiske entiteter må derfor være målbare og kontrollerbare.<sup>273</sup> En kontroll med nærmest hvert enkelt rovdyr var en nødvendig forutsetning for rovdyrpolitikken i 2003/2004. En detaljert overvåking av hvert enkelt dyr var nødvendig.<sup>274</sup> Fagkunnskap og den moderne økosystemtilnærmingen hadde slik skapt virkemidlene for at rovdyrforvaltningen kunne få den formen det hadde. Kunnskap om naturen var relevant for forvaltningen av rovdyrene, men ikke rovdyrenes *rolle* i naturen. Naturen kunne kontrolleres. Dette gjaldt også for rovdyrene. Ved å se til Andersen er det slik mulig å se at formen rovdyrforvaltningen fikk, ikke kan sees uavhengig av kunnskap om og strategier for håndtering av naturen. Det var bare andre regler som gjaldt for en spesiell gruppe med arter.

Sörlins environing-prosess kan forklare hvordan rovdyr ble diskutert og forstått. Environing kan forklare hvordan natur blir mulig å styre, et sett med praksiser som skaper den menneskelige tolkningen av natur. Slik blir natur noe som kan reguleres av, blant annet, politikere. Det å «løfte» rovdyr ut fra annet arts mangfold og diskutere dem separat, kan være en type environing-prosess. Rovdyrene ble «fjernet» fra naturen og slik gjort politisk håndterbare. Det var ikke en selvfølge at 15 årlige ynglinger av bjørn, resultatet av forliket i 2004, var måten rovdyrforvaltningen skulle bli seende ut. Det var heller ingenting som tilsa at dette var den opplagte mulige og legitime måten å forvalte rovdyr på. Det ble det likevel,

---

<sup>273</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 363.

<sup>274</sup> Rovdata.no er et godt eksempel på denne kontrollen på naturen. Nettsiden oppgir bestandstall for alle rovdyrartene og skriver at «Nøyaktige data er en forutsetning for en forsvarlig forvaltning av rovdyr. Dette er særlig viktig i Norge, som har en aktiv forvaltning av store rovdyr basert på konkrete politiske målsetninger om størrelse på bestandene og sameksistens mellom rovvilt og husdyr og tamrein.» (Rovdata.no/Rovdata/OmRovdata). Lest 1.4.2022. Denne nettsiden ble først etablert i 2010, men grunnlaget for overvåkning av rovdyrene ble lagt tidligere.

gjennom intenderte handlinger av de politiske aktørene. Når de kom fram til at at 15 årlige ynglinger av bjørn var en bestand som oppfylte de «forpliktelser og ambisjoner» som var nødvendig, var ikke dette en refleksjon av naturen selv. Det var et resultat av hvordan de politiske aktørene hadde tolket den og deretter bestemte at den skulle håndteres. Dette er en viktig forskjell: Dette er ord fra aktører, ikke «naturen» som «snakker». Noen har tatt ordet på *vegne* av naturen – dette handler da om makt og vurderinger, og ikke «naturgitt» kunnskap. Det skjer et sett med praksiser som gjør naturen håndterbar, og jeg har kunnet se hvilke praksiser som var relevante for rovdyr: Stortingsmeldinger og politiske kompromisser.

Som jeg har vist, skiller rovdyr seg ut fra den overordnende diskusjonen og forståelsen av artsmangfoldet. Forvaltningen av rovdyr er et eget politikkkfelt, med egne argumenter, politiske konflikter og strategier. Rovdyr, altså bjørn, jerv, ulv og gaupe, var i seg selv en kategori skapt av mennesket, en biologisk tolkning. Handlinger for å forvalte rovdirene var også et valg: Det var ingenting som tilsa at rovdyr skulle eller burde behandles som noe annet enn andre arter. Dette var en menneskelig tolkning. Jeg har forklart dette med at rovdyr var ekspanderende arter som aktiverte følelser og maktesløshet. Rovdyr var ikke *i seg selv* annerledes enn andre arter, unike eller spesielle. Det er de politiske aktørene og diskusjoner i samfunnet som skapte denne forståelsen og gjorde en annerledes forvaltning mulig. For å se til Sörlin: Diskusjonen av rovdyr viser hvordan «the environment», den menneskelige tolkningen av natur, er det som blir debattert av de politiske aktørene. Det å gjøre rovdyr til et politisk relevant problem var ikke en diskusjon av naturen selv, men den menneskelige tolkningen av denne naturen.

## Kapittel 4: Konklusjon

I denne oppgaven har målet vært å undersøke hvordan politiske aktører har diskutert og forstått norsk arts mangfold og hvordan disse artene har blitt en del av politikkkfeltet. Hvilke konfliktlinjer og argumentasjon som har vært mulig å se i denne debatten har blitt belyst. Jeg har også sett på sammenhengen mellom et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag og politikktutforming, og hvordan rovdyr blir gitt en annen status og hva som er forklaringen på dette.

Kommunal- og arbeidsdepartementet hadde i 1968-1970 ansvar for et naturvern med uttrykt behov for institusjonalisering og en tydeligere administrativ forankring. Prinsipielle spørsmål om hvilke arter som skulle vernes, hvordan og hvorfor kom til dels i skyggen av mer praktiske rettede spørsmål, knyttet til hvordan naturvernloven skulle implementeres og følges opp. Artsforvaltning var dog hjemmehørende innenfor naturvernet: Det å forvalte dyrearter var en oppgave som skulle reguleres av en moderne naturvernlov. Det er et viktig funn at arter ble integrert i naturvernet som et konsept. Derfor var naturvernets institusjonalisering viktig, slik at dyrearter faktisk kunne fredes i framtiden. Når arter ble en del av et politikkkfelt innebar dette diskusjon av hvordan målet om ivaretagelse av truede dyrearter kunne føles opp.

I 2004-2009 hadde Miljøverndepartementet ansvaret for et etablert naturvern. Det var ikke tvil blant de politiske aktørene om at en ny lov som regulerte naturens mangfold var nødvendig. Forutsetningene for å implementere en lov var annerledes enn nesten 40 år tidligere og det var ikke nødvendig for de politiske aktørene å diskutere administrative aspekter i stor grad. Diskusjonen kunne slik ha ligget til rette for å diskutere substansen av lovforslaget nærmere. Jeg har derimot vist at mye av substansen og begrepssettingen var overlat til fagfolkene, og at politiske skillelinjer var det viktigste å diskutere for de politiske representantene. Forutsetningen for utformingen av lovene var ulik, og dermed rammene for diskusjonen. Hvordan alt av naturens mangfold ble til politiske reguleringer var en symbiose mellom faglig kunnskap og politiske vurderinger, hvor de ulike aktørene hadde ulike oppgaver.

Hva kan forskjellene jeg har funnet fortelle om måten arter skulle forvaltes og ble forstått på? I 1968-1970 ble arter forstått som dyrearter av Naturvernrådet, og de resterende politiske aktørene godtok denne avgrensingen. Dyreartene kunne fredes hvis de var truet eller nær utryddelse. Økologisk kunnskap ble tydeliggjort som viktig for å forstå naturen og

sammenhengen mellom arter og deres leveområde. Hovedvirkemiddelet for å ivareta arter var fredning: Det å la arter og (i visse tilfeller) deres leveområde være «i fred» var en effektiv måte å sørge for at artene ikke ble utryddet. Det var viktig at arter ikke ble utryddet: Argumentasjonen handlet om at aktørene ikke viste hvilke arter som ville bli viktige i framtiden, og det å ødelegge «naturens balansegang» kunne ha uante konsekvenser. Arter var også betydningsfulle ut fra etiske, naturhistoriske og økonomiske motiver. Jeg har vist at motivene og argumentasjonen for å ivareta naturen var i endring i perioden 1968-1970. Mennesket i naturen ble viktigere, ikke som en aktør på utsiden. Argumentasjonen for å bevare arter reflekterte delvis denne endringen: Arter var viktig som naturhistoriske objekter, men også for en potensiell «balansegang» som var sentral å opprettholde fra et menneskelig synspunkt. Diskusjonen om hvorfor naturen var viktig var derimot ikke rettet spesifikt mot artenes betydning. Arter ble godtatt som «dyrearter» som var en integrert del naturvernet som konsept, og dermed ikke viktig å argumentere for som en egen, separat del. Naturvernet var en overordnet ramme for artsforvaltningen.

Synet på hvordan naturen best skulle ivaretas, hva som var målet med ivaretagelsen og hvorfor naturen var viktig var noe annet i 2004-2009. Dette førte også til at synet på og forståelsen av arter var annerledes. Naturvernet var endret. Skjønt, det blir upresist å benytte kun begrepet naturvern for å beskrive naturmangfoldlovens mål og virkemidler. Loven var en overgripende fullmaktslov som omhandlet bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold. Biomangfoldlovutvalget presenterte en vid forståelse av arter. Alt av biologisk mangfold var omfattet av loven, ikke bare «dyrearter», og biologiske begrep ble benyttet for å dele inn i ulike artsgrupper. Hvorfor var alt av artsmangfold viktig? Argumentasjonen handlet om at økosystemene var essensielle for mennesker, og at økosystemtjenestene måtte bevares. Arter ble forstått som en tydeligere del av et annet problem: Mer var på spill hvis naturen ble forringet, til og med menneskets livsgrunnlag. Denne innsikten, forankret i internasjonal, naturvitenskapelig kunnskap, gjorde at andre virkemidler var nødvendig enn i 1968-1970.

Slik har jeg vist at diskusjonen av arter og forståelsen av dem, endret karakter. Denne endringen kan ikke sees som en lukket diskusjon, men som en del av endringer i forholdet til naturen: Hva målet med å ivareta naturen var, hva som var problemet hvis dette målet ikke ble oppnådd og hvilken verdi naturen hadde. Arter var en integrert del av denne diskusjonen. I min empiri har jeg ikke funnet uenighet om det var viktig for samfunnet å ta vare på naturen. Andersen mener at det som er uavklart er hvordan naturens verdi skal måles og vektet mot

andre hensyn.<sup>275</sup> Dette er også et gjennomgående trekk i mine funn: Hvordan naturen skulle posisjoneres mot andre interesser og hensyn er mye av det diskusjonen, også om arter, handlet om.

Selv om artsforvaltningen og forståelsen av arter endret seg, gjorde ikke de overordnende konfliktlinjene det. I min analyse er disse konfliktene koblet til nettopp hvordan naturen skulle måles mot andre hensyn. Både i 1968-1970 og 2004-2009 handlet dette om hvilke interesser som kunne bruke naturen, og hvem som skulle ha det siste ordet i denne prosessen. Formen på konfliktene var slik like, men innholdet var forskjellig. I 1968-1970 var ikke arter en integrert del av diskusjonen om områdeforvaltning og områdebevaring. Konflikten i 1968-1970 handlet i størst grad om hvilken rolle naturvernet som sektor og interesse skulle ha i samfunnsutviklingen. Arter og fredning av deres leveområde *kunne* ha blitt en konflikt i 1968-1970. Som jeg har vist, ble den ikke det. Sammenhengen mellom dyrearters leveområde og bevaring av artene, var ikke et diskusjonstema for flertallet av de politiske aktørene.

I 2004 var Biomangfoldlovutvalget tydelig på at bevaring av alle arters leveområde måtte sees som et integrert virkemiddel for bevaring av artene. Bestemmelser som innebar vern av arter var i sentrum for konflikten, men det handlet fortsatt om bruk av områder og ikke bruk av arter. Artsbevaring var ikke så konfliktfylt *i seg selv*: Det var når områder ble integrert i diskusjonen, at konfliktnivået steg. Selv om både forståelsen av arts mangfold og artsforvaltning som et konsept endret seg i den perioden jeg har studert, var konfliktlinjene knyttet til bruk av områder, ikke bruk av arter.

Heller ikke forståelsen av arter var særlig konfliktfylt. Fagfolkens forståelse og de naturvitenskapelige begrep de brukte, ble akseptert. Dyrearter og fredning av disse ble godtatt i 1968-1970 og økosystemer og implikasjonene av dette ble godtatt i 2009. Forståelsen av arter som ble skrevet fram, var ikke selvsagt. Hvordan arter ble forstått og portrettert var tidsavhengig, ikke gitt. De politiske aktørenes diskusjon viste en konsensus rundt de faglige premissene som beskrev naturen, og de problematiserte ikke disse konseptene. Forståelsen av arter var slik knyttet til fagfolkens vurderinger, altså Naturvernrådet og

---

<sup>275</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 611.

Biomangfoldlovutvalget. Det at arter var «forhåndsdefinert» gjorde at de resterende politiske aktørene, spesielt stortingsrepresentantene, kunne ha en «distanse» til artene. I 2009 gjorde økosystemtilnærmingen hele naturmangfoldet politisk relevant. Den gjorde det også unødvendig å si noe om bestemte arter. Alle arter var viktige, men da var heller ingen *viktigere*.

Både hvordan det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget ble utformet og hvilke implikasjoner det hadde for politikktutforming, endret seg. I 1968-1970 var ikke de store, globale institusjonene relevante. I 2004-2009 var de det, og ved å benytte Sörlins funn som et analyseredskap har jeg kunnet se at handlingsrommet for å utforme politikk ble endret. Kunnskapsgrunnlaget og problemet med naturen gjorde at lovforslagene hadde ulike virkemidler og mål. Den naturvitenskapelige kunnskapen var dog mer til stede i naturmangfoldlovens bestemmelser. Handlinger som gjaldt natur skulle tas ut fra en vitenskapsbasert kunnskap, og økosystemtilnærmingen kan i seg selv sees som en biologisk og vitenskapelig forståelse av naturen. Det er slik en sammenheng mellom et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag og politikktutforming, og dette har endret seg.

Jeg skriver at ingen arter var viktigere, men dette er selvsagt ikke helt sant. Likevel vil jeg påstå at det nesten kunne vært det: Rovdyr ble ikke diskutert og forstått som en vanlig artsgruppe. De var en del av et helt eget politikkkfelt, en annen diskusjon og hadde et annet konfliktpotensial. Det var ingen av politikerne som «mislikte» andre arter, men tilsynelatende «mislikte» flere av dem rovdyr, spesielt ulver. Andre arter var konfliktfylte når de var i veien for bruk av naturen; rovdyr var konfliktfylte bare ved sin «natur». Rovdyr ble forstått som annerledes enn andre arter, og ble diskutert og forvaltet deretter.

Det er tydelige, eskalerende konfliktlinjer i empirien jeg har analysert om rovdyr. Fremskrittspartiet og Senterpartiet skiller seg ut som de partiene som er mest negative til rovdyr og forvaltningen av dem. Dette er beskrivende for diskusjonen i 1992, men ekstra tydelig i 2003-2004. I de sistnevnte år var ikke disse to partiene en del av forliket som var et resultat av St.meld.nr.15 (2003-2004). Dette påvirket antagelig argumentasjonen og konfliktnivået. Det at et forlik var nødvendig for å vedta forvaltningsforslag, vitner om et mer konfliktfylt politikkkfelt hvor hvert enkelt parti hadde sin egen politikk de ville få gjennomslag for. I 1992 prøvde de politiske aktørene i større grad å diskutere rovdyr som annet artsmangfold. I 2003-2004 var ikke dette mulig. De ulike politiske aktørene forstod ikke rovdyr på samme måte: Enkelte så rovdyr som en trussel mot befolkningens livskvalitet. Noen

få forstod rovdyr som et gode for naturmangfoldet, mens mange mente de var en nødvendig byrde.

Slik jeg har tolket denne konflikten og de ulike forståelsene, handlet dette om at rovdyr gjorde mennesker sårbare. Rovdyrene ekspanderte inn på menneskets territorier. Konflikten handlet ikke om bruk eller vern av naturen, men om *makt*. En gruppe arter hadde makt over menneskene: Dette skilte dem fra alt annet artsmangfold. Samtidig var dette også en maktkamp i den menneskelig sfære, både mellom politiske partier og de som sympatiserte med rovdyrene og de som kjente seg som et offer for dem. Det politiske målet var i hele den perioden jeg har studert å gå begge sider i møte. Den todelte målsettingen skulle sikre rovdyrbestander og næringslivet samtidig. Dette kan sees som en balansegang som var vanskelig å oppnå. At enkelte aktører mente den hadde tippet for langt i en «rovdyrvennlig» retning i 2003-2004, kan bidra til å forklare konfliktnivået.

Argumentasjonen benyttet av de politiske aktørene reflekterte det stigende konfliktnivået i rovdyrpolitikken. Miljøverndepartementet brukte et mindre patosfylt språk i 2003 enn i 1992, og de henviste ikke til egenkomponerte motiver for å ivareta rovdyr. De politiske representantene fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet hadde en rekke argumenter for at forvaltningsforslagene var utilstrekkelige og ikke hadde tatt tak i de egentlige problemene. Representantene som var en del av forliket uttrykte også kritikk, men godtok at dette var et krevende forlik.

Jeg har ment at argumentasjonen handlet om makt og følelser. Ulven var et eksempel på dette: Arten var ansett som en trussel mot mennesket, uavhengig av ulvens «egenskaper» eller «fakta». «Livskvalitet» var tett koblet til debatten om ulv: En del av befolkningens eksistensgrunnlag kunne potensielt forsvinne. «Distrikt-Norges» opplevelser og forståelse av rovdyr ble brukt som et argument av politikerne for at rovdyrforvaltningen var nødvendig – eller utilstrekkelig. Det var gjennomgående at stortingsrepresentantene henviste til «Distrikts-Norge» og framstilte denne gruppen som et offer som de viste forståelse for. De som var positive til rovdyr fikk ikke den samme oppmerksomheten. Dette fokuset påvirket også forvaltningsforslagene: Lokale aktører måtte ha påvirkning på bestandsestimater, forvaltningen av ulv ble sentralisert og lokale nemder ble opprettet.

Rovdyrpolitikken ble til i skjæringspunktet mellom naturvitenskap på den ene siden, og politiske prioriteringer og avveininger på den andre. Sammenhengen mellom et vitenskapelig



kunnskapsgrunnlag og politikktutforming virket annerledes for rovdyr: Vitenskapen hadde ellers en definisjonsmakt over naturen som ble akseptert av politikerne. Dette var spesielt tydelig i diskusjonen om naturmangfoldloven. I utformingen av rovdyrforvaltningen var derimot andre politiske spilleregler i bruk. Den manglende legitimiteten til det faglige, offentlige apparatet som hadde forvalteransvar for denne delen av artsforvaltningen viser dette. Ved diskusjonen om prioriterte arter i naturmangfoldloven, var det ingen som tvilte på at sentrale miljøverninstitusjoner kunne håndtere denne saken. Diskusjonen handlet om hvilke konsekvenser bestemmelsen om prioriterte arter ville ha for andre aktørers bruk av naturen, ikke hvordan tallene på skulle settes. I diskusjonen om rovdyr var tall derimot problematiske. Politikerne tvilte ikke nødvendigvis på at miljøverninstitusjonene greide å sette bestandsestimater. Likevel gjorde tvilen fra andre aktører og mangelen på legitimitet det nødvendig med en annerledes forvaltning. Det er nærliggende å tro at mer forskning ville virket konfliktdempende. I stedet gjorde tvil rundt tall og estimater at konflikten tilsynelatende eskalerte. En ny måte å implementere kunnskap var nødvendig, og ikke bare den fra sentrale institusjoner. Denne konflikten handlet også om hvem som bestemte tallene: DN og Miljøverndepartementet. Disse etatene hadde ikke definisjonsmakt over naturen i denne situasjonen, slik de nødvendigvis hadde i andre sammenhenger.

Rovdyr var altså ikke underlagt naturvitenskapens definisjonsmakt på samme måte som annet artsmangfold. Det var bare én av flere måter rovdyr skilte seg i ut diskusjonen om arter. Det var spørsmål fra enkelte politiske aktører om rovdyr i det hele tatt burde ivaretas i norsk natur. Rovdyr var et eget politikkkfelt: De politiske partiene hadde egne politisk utgangspunkt som la grunnlaget for forvaltningen og argumentasjonen knyttet til rovdyr. Det er ingen tegn til at andre arter skilte seg ut på lignende vis i min empiri.

Hva kan være forklaringen på at rovdyr skilte seg fra resten av artsforvaltningen? Kan det at rovdyrene ble «løftet ut» fra resten av artsmangfoldet forklares med nettopp viktigheten av å bevare resten av artsmangfoldet? Hvis rovdyr hadde vært inkludert med andre arter, hadde ikke da bevaringen av arter mistet noe av sin legitimitet? Jeg har ment at rovdyr var konfliktfylte fordi deres forhold til mennesker var annerledes. Rovdyrene ekspanderte inn på menneskelig territorier. På 1990-tallet, potensielt tidligere, så politikerne at det var et økende antall konflikter knyttet til disse artene. Stortingsmeldingen i 1992 var et resultat av disse konfliktene. Samtidig var det viktig å bevare truede arter, jamfør bestemmelsene i naturvernloven. I stedet for å potensielt undergrave viktigheten av å bevare andre arter ved å *inkludere* rovdyr som en del av annet artsmangfold, kan et eget politikkkfelt ha vært en

løsning. Dermed kunne egne forvaltningsstrategier iverksettes uten at dette påvirket andre arter, fordi diskusjonen var en annen. Når alt artsmangfold var viktig å bevare, var det implisert at rovdyr var en annen diskusjon, en annen sak. Slik kan forvaltningen av artsmangfold ha blitt mindre konfliktfylt. Dette kan være en del forklaring. I tillegg har jeg lagt vekt på at rovdyr representerte naturens potensielle makt over mennesket, at de gjorde mennesker sårbare og at de derfor ble forstått som annerledes. Dette må sees i sammenheng for å forstå hvorfor rovdyr skilte seg fra resten av artsmangfoldet. Dette viser også noe viktig: Artsmangfold var en politisk konstruert forståelse. Alle arter var ikke automatisk likeverdige. De ble kategorisert etter, ikke bare faglige begrunnelser, men en politisk vilje. Dette kan også ha medvirket til at enkelte politiske aktører ikke aksepterte rovdyrene, og spesielt ulven, som en legitim del av naturen. Det var nettopp slik saken var blitt skapt: Rovdyr var ikke en del av annet artsmangfold.

Ved å studere en overordnet diskusjon og en konkret, politisk case håpet jeg på å trekke linjer mellom disse to. Det kan jeg også gjøre, men ikke helt på den måten jeg hadde sett på meg. Min hypotese var at allmenne mønster ved diskusjonen av artsmangfoldet også kunne sees i diskusjonen om rovdyr. Et funn er heller i hvilken grad disse diskusjonen skiller seg fra hverandre. De politiske aktørene spesifiserte at paragrafer om arter i naturvernlovgivningen ikke gjaldt på samme måte for rovdyr. Rovdyr ble «løftet ut» av konseptet artsmangfold og forvaltet på egne premisser innenfor et eget politikfelt med få bånd til andre arter. Dette er spesielt tydelig i diskusjonen om naturmangfoldloven. Rovdyrforvaltningen fra stortingsmeldingen i 2003 var på dette tidspunktet iverksatt.

Hvilke andre forskjeller kan jeg se mellom forståelsen av arter og rovdyr? Konseptet artsmangfold endret seg i løpet av perioden jeg har studert. Forståelsen av arter, virkemidler for å bevare dem og hvorfor denne bevaringen var viktig endret seg markant. Naturvitenskapen ble viktigere som en fortolker av naturen og formet rommet politikerne hadde for å handle rundt arter. Der naturvitenskapelig kunnskap ble viktigere for den overordnede diskusjonen om artsforvaltning ser jeg derimot at den ikke ble gjort relevant for rovdyrforvaltningen på samme måte. Rovdyr kunne ha blitt relevant som komponenter i et økosystem, men det var ikke dette *saken* handlet om. Kunnskapen var til stede, men den var ikke relevant for å utforme rovdyrpolitikken. Det var et aktivt valg å ikke diskutere rovdyr som annet artsmangfold: Da ble heller ikke kunnskap som var relevant for alt artsmangfold like relevant for rovdyr. Andersen skriver: «Representasjoner av vitenskapsbasert kunnskap er helt sentralt for å kunne legitimere miljøpolitiske beslutninger, men det betyr verken at all

kunnskap blir gjort politisk relevant eller at det er opplagt hvilke beslutninger som den kan brukes for å legitimere.»<sup>276</sup> Det at all kunnskap ikke ble gjort politisk relevant, er tydelig i mine funn.

Et gjennomgående funn i min analyse er at de politiske aktørenes *tolkninger* av natur har påvirket videre handling. Naturvernrådet i 1968 og Biomangfoldlovutvalget i 2004 skrev fram det de anså som sentrale problemer med forvaltning av naturen. Dette ble en sak en naturvernlov måtte løse. Disse aktørenes hadde sine forståelser av hva «arter» var. Ut fra denne forståelsen skapte de virkemidler for å ivareta dem. Dette formet de resterende aktørenes forståelse av problemet med naturen, men også forståelsen av de løsningene som skulle til. Det at rovdirene ble «løftet ut» av forståelsen av artsmangfoldet og gitt en annen status i et eget politisk felt var basert på politisk vilje som ga én måte å håndtere naturen på. Dette var ikke et resultat av rovdirene selv.

Dette perspektivet har vært mulig å finne ved å benytte Asdal, Sörlin og Andersen som metodisk, teoretisk og analytisk inspirasjon. Jeg vil påstå at innsikten om at aktører tolker naturen er det som forener de tre fagfolkene: Naturen har ikke en egen «stemme». Håndteringen og diskusjonen av natur er et resultat av at aktører tar ordet på vegne av den.

Asdal vektlegger de politiske teknologiene og vitenskapelige kunnskapen som er essensiell for å fortolke og skape naturen som politisk håndterbar. Hvordan naturobjekter gjøres til politikk og forvaltning i møte med vitenskap er i sentrum for hennes forskning. Ved å benytte Asdal har jeg sett at hvordan arter gjøres til politikk ikke skjer som en direkte tolkning av naturen selv. Maktforhold og formen på politikk, hvor dokumentkjedene har vært sentrale for meg, er viktige for å formulere hva saken handler om, og dermed hvordan natur som et politisk objekt trer fram. Sörlin mener at den menneskelige tolkningen av natur, som han kategoriserer i «the environment» og «enviromning», kan forklare handlingsmønstre og praksiser som gjør interaksjon med naturen mulig. Ved å benytte forståelsen som disse begrepene impliserer, har jeg kunnet se at den menneskelige tolkningen av natur ikke er selvsagt, men et resultat av aktørers handlinger og valg, som det å kategorisere rovdyr som en egen sak. Jeg har sett hvordan global, vitenskapsbasert kunnskap ble viktigere for mulighetsrommet til å utforme politikk, noe Sörlin har kunnet bidra med. Andersen er opptatt

---

<sup>276</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 16.

av at spørsmål om hvorfor naturen er viktig, er i stadig utvikling. Det synet vil påvirke hvordan de politiske aktørene handler rundt natur. Det er imidlertid et resultat av verdiordener, vitenskapelig kunnskap og tolkninger av naturen, ikke et direkte resultat av naturen selv. Andersens funn har blitt brukt for å analysere deler av min egen empiri. Jeg har kunnet se at hvorfor natur var viktig for de politiske aktørene er i stadig endring, og dette påvirker hvilken forvaltning og handling som var ansett som nødvendig. Naturvernloven og naturmangfoldloven var ulike: Men det var ikke selvsagt at de skulle være forskjellige på den måten de var. Andersen har hjulpet meg med å forklare disse forskjellene.

Et sitat fra Andersen mener jeg kan være beskrivende for et syn han deler med Sörlin og Asdal: «Politisk relevante miljøproblemer finnes ikke i naturen, men oppstår i en sosial fortolkningsprosess».<sup>277</sup> Det er denne sosiale fortolkningsprosessen jeg har studert. Jeg har vist at miljø- og naturproblemer ikke kan sees isolert fra de politiske aktørene. Det er de som fortolker naturen, og det er de som presenterer løsninger de mener er riktige, ut fra denne tolkningen. Naturvitenskapen blir essensiell for å «lese» naturen og sette ord på problemet med den som skal løses. Samtidig «virker ikke» naturvitenskapelig kunnskap på den mest åpenbare måten. Jeg har vist at vitenskapelig kunnskap ikke ble gjort relevant på samme måte ovenfor ulike problemer og saker. De politiske aktørene gjorde uavhengige vurderinger basert på hvordan de leste saken. De kunne ikke nødvendigvis «slippe unna» vitenskapens fortolkningsramme, men de kunne sette den til side. Kunnskap om økosystemer og metoder for å overvåke naturen var fortsatt essensielt for rovdyrforvaltningen. Men der et sett med virkemidler ble iverksatt for den generelle artsforvaltningen, var ikke de samme strategiene relevante for rovdyrene. Hva som var legitim naturpolitikk var betinget av sakens plassering i tid og rom, men også det argumentasjonsrepertoaret som kulturelt og politisk-strategisk kunne anvendes.<sup>278</sup> Dette er forskjellen mellom diskusjon av artsmangfold og rovdyr et klart eksempel på. Hvordan naturproblematikk skulle håndteres var avhengig av aktørenes tolkning av saken og hvilke strategier de så det som hensiktsmessig å iverksette. Det fantes slik ikke én fasit på hvordan naturen skulle håndteres.

Jeg har kunnet se at forståelsen og diskusjonen av arter varierte i de periodene jeg har studert. Denne forståelsen ble i stor grad skapt av fagfolk. Artene ble en del av et politikkfelt, og

---

<sup>277</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 460.

<sup>278</sup> Andersen, *Parlamentets natur*, 16.

virkemidler for å ivareta dem ble konstruert. Fagfolkens tilnærming til naturen ble godtatt, selv om jeg har vist at diskusjoner rundt naturens verdi var uavklart, da inkludert arter og deres leveområder. Rovdyrene ble diskutert innenfor andre rammer. De politiske partiene hadde her egne utgangsposisjoner og standpunkt de ville få fram. Konfliktene knyttet til naturvernlovgivningen var koblet til vern eller bruk av naturen, og ikke så stor grad om artene. Rovdyr var konfliktfylte fordi de representerte noe annet enn andre arter: De genererte argumentasjon knyttet til makt og følelser. Den overordnende diskusjonen om artsmangfold var preget av at argumentasjon var tett koblet til naturens verdi. Jeg har vist at denne verdien endrer seg, og at arter ble en integrert del av denne endringen.

Sammenhengen mellom et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag og forvaltningen av natur ble stadig tydeligere i mitt materiale. I 2004-2009 former det politikernes diskusjon i stor grad. Konfliktene var knyttet til de politiske partienes ideologiske standpunkt, heller enn spørsmål ved det vitenskapelige grunnlaget. I 1968-1970 var også vitenskapens kunnskapsgrunnlag til stede, men var i større grad et resultat av Naturvernrådets egne vurderinger, og ikke et internasjonalt kunnskapssamfunn. Jeg har vist at det å skille rovdyr fra annet artsmangfold var et bevisst valg. De blir et eget politikfelt, adskilt fra den generelle diskusjonen om andre arter. Dette kan være en strategi for å gjøre diskusjonen om annet artsmangfold håndterlig. Det er også et resultat av at rovdyr generer andre følelser og konfliktlinjer fordi deres forhold til mennesket er annerledes. De ekspanderer inn på menneskelige territorier, både i faktisk og overført betydning.

I prosessen med å skrive denne oppgaven har jeg funnet flere aspekter som kunne vært interessante å forske videre på og som jeg ikke har kunnet utforske fullt ut. Et av dem kan formuleres som et spørsmål: Var naturvernlovgivningens ambisjoner høyere enn viljen til å følge opp lovverket i ettertid? Jeg kan se tendenser til dette. §2 i naturvernloven trådte aldri i kraft. Paragrafen skulle føre til at naturvernet fikk en sterkere stilling og løfte hele lovens intensjoner, mente kommunalkomiteen og flere politikere. Det finnes et lignende eksempel på en paragraf som ble tillagt høye ambisjoner i naturmangfoldloven: Prioriterte arter. Bestemmelsen var omdiskutert, men ble også skrevet fram som et viktig og nødvendig virkemiddel for å oppfylle lovens intensjoner. Per desember 2021 var det 14 arter som hadde status som prioritert art i Norge. Åtte av dem var en prioritert art med økologisk

funksjonsområde.<sup>279</sup> Har lovverket da oppfylt sine intensjoner, slik de ble uttrykt av de politiske aktørene jeg har studert? I forarbeidet til loven mente DN av 400 arter kunne være aktuelle som prioriterte med hjemmel i naturmangfoldloven; i realiteten ble antallet forsvinnende mye lavere. Dette er likevel usikre funn: Det er mulig at det *har* vært flere prioriterte arter, og at disse nå har mistet denne statusen. I tiden etter 1970 er det også mulig at andre virkemidler ble tatt i bruk for å erstatte § 2. Likevel er dette tendenser som er verdt å merke seg. Ordbruk og diskusjon er en ting: Den faktiske utøvelsen av loven trenger ikke å gjenspeile dette. Dette hadde vært et interessant tema for videre forskning.

I tillegg har jeg funnet en overgang til naturvern til bærekraftig bruk.<sup>280</sup> Hvordan naturen skulle reguleres og forvaltes og hva som var hensikten med dette, endret seg. Jeg har konkludert med at denne overgangen har betydning for artsforvaltningen. Men hvilke andre implikasjoner har den? Når skjedde den? Hvilken betydning har det at det formelle vernet svekkes? Er naturmangfoldloven starten på denne utviklingen i Norge, eller er grunnlaget lagt tidligere? Det har ikke jeg kunnet gi noe svar på, men det skjer en markant endring som har konsekvenser for måten natur håndteres av de politiske aktørene. Dette hadde vært et viktig tema å utforske videre.

I løpet av denne oppgaven har jeg vist at diskusjonen og forståelsen av arter ikke er et resultat av tilfeldigheter, men tett knyttet til naturvernets rolle, de politiske aktørenes syn på naturen og aktørers tolkninger av naturen. Det har vært et gjennomgående mål i de periodene jeg har studert at ingen arter skal utryddes. Forringelsen og presset på arters overlevelsessevne kan likevel ikke sies å være borte i dag. Hvorfor kan ikke sies sikkert: Det er derimot uten tvil at arter vil være en diskusjon, også i framtiden.

---

<sup>279</sup> Miljødirektoratet.no, «Tilskudd til trua arter».

<sup>280</sup> Dette er en utvikling som er diskutert i samtiden. Se for eksempel Reinertsen, «- Norge var i teten som miljøvernnasjon. Så kom den forferdelige nedturen». *Morgenbladet*, 25.03.2022. URL: <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/reportasje/2022/03/25/norge-var-i-teten-som-miljovernnasjon-sa-kom-den-forferdelige-nedturen/>

## Kilder og litteratur

### Kilder

Innst.O.XVII (1969-70). *Innstilling fra kommunalkomiteén om lov om naturvern.*

Innst.S.nr.182 (1991-92). *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe (rovviltmeldingen).*

Innst.S.nr.174 (2003-2004). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rovvilt i norsk natur.*

Innst.O.nr.100 (2008-2009). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).*

Lagtingsforhandlinger 1969-70, 167-172. 12.juni 1970. *Lov om naturvern.*

NOU 2004: 28. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Oslo: Biomangfoldlovutvalget.

Odelstingsforhandlinger 1969-70, 608-634. 9.juni 1970. *Lov om naturvern.*

Odelstingsforhandlinger 2008-2009, 713-723 og 749-768. 9.juni 2009. *Naturmangfoldloven.*

Ot.prp.nr.65 (1968-69). *Om lov om naturvern.* Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Ot.prp.nr.68 (1969-70). *Om lov om naturvern.* Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Ot.prp.nr.52 (2008-2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).* Oslo: Miljøverndepartementet.

St.meld.nr.27 (1991-92). *Om forvaltningen av bjørn, jerv, ulv og gaupe (Rovviltmeldingen).* Oslo: Miljøverndepartementet.

St.meld.nr.15 (2003-2004). *Rovvilt i norsk natur.* Oslo: Miljøverndepartementet.

Stortingsforhandlinger 1968-69, 375- 385. 15.oktober 1968. *Interp. fra repr. Gilleberg om tiltak for å begrense rovdyrplagen og tap for rein-og saueholdet.*

Stortingsforhandlinger 1991-92, 4014- 4031.15.juni 1992. *Forvaltningen av bjørn, jerv, ulv og gaupe.*

Stortingsforhandlinger 2003-2004, 2963-2728 og 2743- 2744. 13.mai 2004. *Rovvilt i norsk natur.*

## Litteratur

### Bøker og artikler

- Alveberg, Marie Lund. «Norsk miljøhistoriers kranke skjebne: Menneskeskapt eller naturlige svingninger? – En samtale med Yngve Nilsen». *Fortid – Historiestudentenes tidsskrift, UiO* 5 no. 4 (2008): 10-11. URL: [https://www.fortid.no/tidsskrift/fortid\\_0804.pdf](https://www.fortid.no/tidsskrift/fortid_0804.pdf)
- Andersen, Gisle. *Parlamentets natur: Utviklingen av norsk miljø-og petroleumpolitikk (1945-2013)*. Oslo: Universitetsforlaget, 2017.
- Asdal, Kristin. «The Problematic Nature of Nature: The Post- Constructivist Challenge to Environmental History». *History and Theory* 42, no. 4 (Desember 2003): 60-74. URL: <https://www.jstor.org/stable/3590679?seq=2>
- Asdal, Kristin. «Regjeringsmakt og motstandspolitikk: En vitenskapshistorisk beretning om fluoren som inntok det politiske Norge». *Tidsskrift for kulturforskning* 3, no. 4 (Juni 2004): 41-55. URL: <http://ojs.novus.no/index.php/TFK/article/view/359>
- Asdal, Kristin. «Miljøhistorie som politikk- og vitenskapshistorie: Franske forbindelseslinjer». *Nytt Norsk Tidsskrift* 22, no. 3 (November 2005): 301-311. DOI: 10.18261/ISSN1504-3053-2005-03-05
- Asdal, Kristin. «Miljøvern i en nedgangskonjunktur». *Fortid – Historiestudentenes tidsskrift, UiO* 5 no. 4 (2008): 16-17. URL: [https://www.fortid.no/tidsskrift/fortid\\_0804.pdf](https://www.fortid.no/tidsskrift/fortid_0804.pdf)
- Asdal, Kristin, Kjell Lars Berge, Karen Gammelgaard, Trygve Riiser Gundersen, Helge Jordheim, Tore Rem og Johan L. Tønnesson. *Tekst og historie: Å lese tekster historisk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2008.
- Asdal, Kristin. *Politikkens natur – naturens politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, 2011.
- Asdal, Kristin og Hilde Reinertsen. *Hvordan gjøre dokumentanalyse: En praksisorientert analyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2020.
- Bevanger, Kjetil. *Norske rovdyr*. Oslo: Cappelen Damm, 2012.
- Berntsen, Bredonna. *Grønne linjer: Natur- og miljøvernets historie i Norge*. Oslo: Unipub, 2011.
- Dybdahl, Audun. *Klima, uår og kriser i Norge gjennom de siste 1000 år*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2016.



- Flo, Yngve og Tore Grønlie, *Den nye staten? Tiden etter 1980*, bind 2 av *Sentraladministrasjonenes historie etter 1945*. Oslo: Fagbokforlaget, 2009.
- Fermann, Gunnar (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2013.
- Gundersen, Vegard og Kraabøl, Morten. «A review of historical management arguments for Northern Goshawk *Accipiter gentilis* proposed by Norwegian hunters, scientists and conservationists». *Ornis Norvegica*, 35 (Januar 2012): 1-15. DOI: 10.15845/on.v35i0.180
- Hessen, Dag O. *Landskap i endring*. Oslo: Pax Forlag, 2021.
- Holden, Erling og Kristin Linnerud. *Bærekraftig utvikling: En idé om rettferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.
- Ibsen, Hilde. «Hvor tok miljøhistorie veien?». *Fortid – Historiestudentenes tidsskrift, UiO 5* no. 4 (2008): 12-14. URL: [https://www.fortid.no/tidsskrift/fortid\\_0804.pdf](https://www.fortid.no/tidsskrift/fortid_0804.pdf)
- Jansen, Alf- Inge. *Makt og miljø: Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget, 1989.
- Julsrud, Ottar. *Mellom himmel og jord: Glimt fra Miljøverndepartementets 40 år*. Oslo: Unipub, 2012.
- Jørgensen, Dolly og Finn Arne Jørgensen. «Miljøhistorie: Kunsten å lytte til naturens stemme?». *Fortid – Historiestudentenes tidsskrift, UiO 5* no. 4 (2008): 6-9. URL: [https://www.fortid.no/tidsskrift/fortid\\_0804.pdf](https://www.fortid.no/tidsskrift/fortid_0804.pdf)
- Jørgensen, Finn Arne, Unnur Birna Karsdóttir, Erland Mårald, Bo Poulsen og Tuomas Räsänen. «Entangled Environments: Historians and Nature in the Nordic Countries». *Historisk tidsskrift* 92, no. 1 (Mars 2013): 9-34. DOI: 10.18261/ISSN1504-2944-2013-01-02
- Kolsrud, Ole. *Rekonstruksjon og reform: Regjeringskontorene 1945-2005*. Oslo: Universitetsforlaget, 2008.
- Kvangraven, Endre Harvold. *Ulv i det norske kulturlandskap*. Oslo: Res Publica, 2021.
- Kverndokk, Kyrre. *Naturkatastrofer: En kulturhistorie*. Oslo: Scandinavian Academic Press, 2015.

- Lenth, Lars, Petter Bøckman og Morten Tønnesen. *Ulvetider: Rovdyret som splitter Norge*. Oslo: Vega Forlag, 2017.
- Melve, Leidulf og Teemu Ryymin (red). *Historikerens arbeidsmåter*. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Myrberget, Svein (red.). *Viltrapport 29: Festskrift til Dr. Yngvar Hagen's 75-års dag*. Trondheim: Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk, 1984.
- Norderhaug, Magnar. *Frontlinjer i 1990-årenes miljødebatt*. Oslo: Cappelen, 1992.
- Rossavik, Frank. *Ulv? Ulv!: En bok om rovdyr og mennesker i Norge*. Oslo: Cappelen Damm, 2021.
- Sponberg, Vilde Bech. *Et innblikk i norske aviser: deres fremstilling av de fire store rovdypene i Norge*. Bacheloroppgave. Høgskolen i Innlandet. 2020.
- Sörlin, Sverker og Paul Warde. «The Problem of the Problem of Environmental History: A Re-reading of the Field» *Environmental History* 12, no. 1 (Januar 2007): 107-130. URL: <https://www.jstor.org/stable/25473035>
- Sörlin, Sverker og Robin Warde (red.). *Nature's End: History and the Environment*. New York og Hampshire: Palgrave Macmillian, 2009.
- Sörlin, Sverker. «Reconfiguring environmental expertise». *Environmental Science & Policy* 28, (Januar 2013): 14-24. DOI: 10.1016/j.envsci.2012.11.006
- Sörlin, Sverker og Nina Wormbs. «Environing technologies: a theory of making environment». *History and technology* 34, no. 2 (Desember 2018): 101-125. DOI: 10.1080/07341512.2018.1548066
- Warde, Robin, Libby Robin og Sverker Sörlin. *The Environment: A History of the Idea*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2018.
- Weiner, Douglas R. «A Death-Defying Attempt to Articulate a Coherent Definition of Environmental History». *Environmental History* 10, no. 3 (Juli 2005): 404-420. URL: <https://www.jstor.org/stable/3985997>

## Nettressurser

- Miljødirektoratet. «Arter». Sist oppdatert 11.3.2022. URL: <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/arter/>

Miljødirektoratet. «Tap av husdyr og tamrein». Sist oppdatert 21.1.2021.

URL:<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/arter-naturtyper/vilt/rovvilt/husdyr-tap/>

Miljødirektoratet. «Tilskudd til trua arter». (U.Å). Lest 26.4.2022. URL:

<https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/TilskuddTruedeArterTiltakSkjema/Startside/Index?s%C3%B8knadstypeId=12>

Odden, John, John Linnell og Øystein Flagstad, «Rovdyrenes spredningsevne gir opphav til myter.» *Forskning.no/rovdyrbloggen*. Publisert 31.10.2016. URL:

<https://brage.nina.no/nina-xmli/bitstream/handle/11250/2740424/Odden%20Rovdyrenes%20spredningsevne%20gir%20opphav%20til%20myter%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rose, Carina og Torgersen, Eivind. «Hva er egentlig en art?». *Forskning.no*. Publisert

28.11.2016. URL: <https://forskning.no/biologisk-mangfold-biologi-nye-arter/hva-er-egentlig-en-art/258457>

Skavhaug, Svein. *Historisk tilbakeblikk på vilt- og fiskeforvaltningen i Norge: Oppdrag fra direktør Peter Johan Schei (pensjonistjobb)*. Oslo: Direktoratet for naturforvaltning, 2005. URL:

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/dirnat2/attachment/1250/vilt-1.pdf>

Statistisk Sentralbyrå, «Jordbruksarealet held seg stabilt». Publisert 19.5.2021. URL:

<https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/jordbruksarealet-held-seg-stabilt>