



Ulrika Lein

Prioritere arter - eller prioritere menneskelige interesser?

En kvalitativ studie av ordningen med prioriterte arter og hvordan den påvirkes av demokratiske prosesser

Juni 2020



Kunnskap for en bedre verden

Prioritere arter - eller prioritere menneskelige interesser?

En kvalitativ studie av ordningen med prioriterte arter og hvordan den påvirkes av demokratiske prosesser

Ulrika Lein

Studier av kunnskap, teknologi og samfunn (STS)

Innlevert: Juni 2020

Hovedveileder: Håkon B. Stokland

Medveileder: Robert Næss

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Institutt for tverrfaglige kulturstudier

Læringsutbytte

Denne masteroppgaven inngår i masterprogrammet i **Studier av kunnskap, teknologi og samfunn (STS)**.

Masterutdanninga i studier av kunnskap, teknologi og samfunn har tre hovedmål:

1. Å gi kandidatene inngående kunnskaper om sentrale perspektiver innenfor fagfeltet Science and Technology Studies – STS (Studier av kunnskap, teknologi og samfunn).
2. Å kvalifisere kandidaten til avansert arbeid med teknologi- og kunnskapsprosesser i næringsliv, i utredningsarbeid, i administrasjon, politikktutvikling, kunnskapsledelse, forskning og innovasjon.
3. Å gi kandidatene utfyllende kunnskaper om faglige og sosiale dimensjoner ved tverrfaglige prosesser, og om hvordan slike prosesser bør organiseres.

Kunnskaper

Kandidaten har:

- Avansert kunnskap om hvordan vitenskap og teknologi utvikles, brukes og implementeres i samfunnet med spesielt fokus på RRI (Responsible Research and Innovation), dvs. samfunnsetisk tenkning omkring dette.
- Kunnskap på et høyt nivå om så vel historiske som samtidige endringsprosesser knyttet til vitenskap, ekspertise, demokrati og teknologi
- Inngående kunnskap om hvordan vitenskap og teknologi samproduseres med sosiale, politiske og økonomiske aktiviteter på ulike samfunnsområder

Ferdigheter

Kandidaten kan:

- Analysere og forholde seg kritisk til problemstillinger knyttet til teknologiutvikling og- bruk, og derigjennom se flere tilnæringsmåter og mulige utfall
- Identifisere og arbeide selvstendig med praktiske og teoretiske problemer knyttet til effekter av vitenskap og teknologi i konkrete samfunnsmessige sammenhenger
- Utføre avansert kunnskapsmekling i forbindelse med tverrfaglige prosjekter og prosesser

Generell kompetanse

Kandidaten kan:

- Sette seg inn i og analysere omfattende faglige problemkompleks innenfor en relevant etisk ramme
- Anvende sine kunnskaper og ferdigheter på nye områder gjennom tverrfaglige dialoger med eksperter fra andre fagområder
- Selvstendig vurdere og bruke ulike framgangsmåter for å bidra til innovasjon og nyskaping på en bevisst og samfunnsetisk måte
- Formidle resultater av eget faglig arbeid på en selvstendig måte, både til allmennhet og andre eksperter, muntlig og skriftlig

Sammendrag

Tap av biologisk mangfold er et globalt miljøproblem som det internasjonale samfunnet prøver å finne løsninger på. Bernkonvensjonen og biomangfoldkonvensjonen er blant noen av de internasjonale tiltakene for forhindre dette tapet. I 2009 fikk Norge en ny lov, naturmangfoldloven, som blant annet skulle imøtekomme disse konvensjonene. I denne sammenhengen opprettet myndighetene et av det strengeste vernet i norsk forvaltningshistorie - ordningen med *prioriterte arter*. Ordningen består i dag av 13 truede arter som har fått status som prioritert art, men for svarthalespoven var prioriteringen kortvarig, da myndighetene valgte å avprioritere den sørlige underarten. Bakgrunnen for avprioriteringen var det høye konfliktnivået på Jæren, der arten tilholder. Etter erfaringer med ordningen, endret myndighetene strategi i hvordan ordningen med prioriterte arter skulle fungere. Hvordan ordningen skal fungere og hvordan truede arter prioriteres, blir avgjort ved demokratiske prosesser gjennom høringsrunder og innspillsrunder.

Denne oppgaven har som hensikt å undersøke på hvilken måte ordningen med prioriterte arter påvirkes av demokratiske prosesser, og hvilken påvirkningskraft involverte aktører har i denne prosessen. Oppgaven ser nærmere på hvordan ordningen har blitt konstruert gjennom demokratiske prosesser, men også hvordan arter velges ut til prioritering. Metodiske tilnærminger som er blitt brukt til denne masteroppgaven er intervju og dokumentanalyse, hvor det hovedsakelig har blitt brukt politiske dokumenter som Norsk offentlig utredningsrapport, Odelstingsproposisjoner, høringsinnspill og debattinnlegg. STS-perspektivene som er blitt brukt for å undersøke oppgavens problemstilling nærmere er ANT, translasjon, innramming, styringsteknologi og kammermodellen.

Denne masteroppgaven viser at bak de politiske tiltakene til ordningen, er det et stort aktør-nettverk som involveres i en demokratisk prosess. Oppgavens tre analysekapitler tar for seg ordningen gjennom tre faser. I første fase ser vi at det er mange aktører som involveres i utarbeidelsen av naturmangfoldloven og ordningen, og begrepet økologisk funksjonsområde rammes ulikt inn av forskjellige aktører. Dette får konsekvenser i neste fase, som viser til eksempelet med avprioritering av svarthalespoven. Avprioriteringen tydeliggjør at ordningen påvirkes av næringsaktører, men også av naturen. I fase tre ser vi at erfaringer med ordningen gjør at det blir et skifte i hvordan myndighetene velger ut arter til prioritering. Ut fra disse funnene konkluderer oppgaven med at det er mange aktører som involveres i en slik ordning, og samfunnsmessige verdier får mest å si i de tilfellene som blir belyst i denne oppgaven.

Abstract

Decrease of biodiversity is a global environmental problem that the international social is now trying to figure out how to solve. The Berne Convention and Convention on Biological Diversity are some of the international measures to prevent biodiversity loss. In 2009 the Norwegian government passed a new law, the Nature Diversity Act, to accommodate these conventions and consequently created the strictest protection in the history of management – the Species Prioritization Schemes.

Currently, the scheme consist of 13 threatened species with the status as a priority species. The Black-Tailed godwit only held this protection briefly, until the government chose to reverse the priority of the southern subspecies after 4 years. The reason was because of the high conflict level in the area at Jæren, where the subspecies resides. After some experiences with the scheme, the government changed the strategy on how the scheme would work. How the scheme will work and how threatened species are chosen, is done throughout democratic processes, with hearings and inputs.

The aim of this thesis is to study in what way the scheme is influenced by these democratic processes, and what influence the involved actors have in these processes. The thesis will investigate how the scheme has been constructed by democratic process, but also how species are prioritized.

The methodological approach for this thesis is interviews and document studies mainly consisting of political documents, such as Official Norwegian Report, propositions, hearings and debate. The STS-perspective that have been used to examine the thesis issue are ANT, translation, framing, governmental technologies and the parliament of things.

The thesis demonstrates that behind every political measure exists an extensive network of actors involved in the democratic process. The three analytical chapters of the thesis will delve into three phases of the scheme. In the first phase we will see that many actors are involved in the preparation of the Nature Diversity Act and the scheme and that the different actors frame the term habitat/extent of occurrence differently. This has consequences in the next phase as the example of Black-tailed godwit illustrates. The de-prioritizing clearly shows that the scheme is influenced by actors within agriculture, but also by the Nature. In the third phase we will see that experience with the scheme causes a change in how the government prioritizes. From these findings, the thesis concludes that there are many actors involved in this kind of scheme and that societal values are more prioritized in the examples illustrated in this theses.

Forord

Jeg skulle så gjerne ønske at Institutt for tverrfaglige kulturstudier hadde hatt et 5-årig integrert masterløp i STS, for dette var gøy! I løpet av mine år på NTNU hadde jeg aldri trodd at jeg kom til å komme over et så interessant studiefelt som STS har vært. Nå har jeg tatt nesten alt av STS-fag som NTNU har å tilby, både årsstudium, perspektivemne og masterløp. Det å kunne studere problematikker som angår naturen synes jeg har vært utrolig spennende og givende. Nå sitter jeg her og vil lære mer, fordype meg inn i området for politikk, vitenskap og natur. Det at jeg nå skal levere en masteroppgave om naturvern er surrealistisk.

Det har vært en spennende og lærerik vei, men det hadde ikke vært mulig foruten de som har vært involvert i arbeidet. Jeg vil starte med å utrette en stor takk til alle mine informanter som har stilt opp. Takk for at dere satte av tid til å prate med meg og svare på det jeg lurte på. Det hadde ikke vært mulig uten dere.

Kjære Ivana Suboticki, Jeg må takke deg for fine masterseminarer og gode innspill. Dine ord om at «*20 minutter er mer enn ingenting*» har vært en stor motivasjon for å komme meg gjennom oppgaven. Plutselig ble 20 minutter til timer, og vipps! - så var mye arbeid gjort!

Til mine veiledere, Håkon Stokland og Robert Næss: Tusen takk for at dere har vært mine veiledere. Å kunne møte opp på veiledning og bli møtt med så engasjerte og entusiastiske personer har vært til stor inspirasjon for meg. Takk for gode samtaler, gode råd og faglige innspill. Dere har støttet meg gjennom hele arbeidet og guidet meg fra start til slutt. En bedre veiledningsduo tror jeg man må lete lenge etter.

Til mine aller kjæreste klassekamerater: Erlend Kleiven-Jørgensen, Vebjørn Corneliusen Storvik, Simon Berger, Karoline Vollan Aune, Ida Marie Pettersen, Monika Berge og Silje Bechmann Granås. Tusen takk for to minneverdige år! Disse to årene hadde ikke vært det samme uten dere. Jeg har vært utrolig heldig med den gode gjengen som vi har blitt. Vi har hatt det utrolig gøy på lesesalen, hytteturer og fester. Takk for faglige innspill, korrekturlesing og støtte, men det aller viktigste; takk for mye latter, gode samtaler og sene kvelder med «leseal» på Skype. En spesiell takk til Lena Wistveen, du har virkelig vært en bauta og en god støttespiller for meg. Det setter jeg veldig stor pris på.

Sist, men ikke minst, tusen takk til venner og familie som har stilt opp for meg og heiet på meg hele veien. Tusen takk til mamma og pappa, Elisabeth og Jan Ole, for at dere har støttet meg og gitt gode tilbakemeldinger. Jeg er evig takknemlig for at dere har stilt opp for meg. Og takk til meg selv – I did it!

*Ulrika Lein
Trondheim 2020.*

Innholdsfortegnelse

Læringsutbytte	i
Sammendrag	ii
Abstract	iii
Forord	iv
Innholdsfortegnelse	vi
1 Å verne, eller ikke verne: det er spørsmålet?	1
1.1 Tidligere forskning.....	2
1.2 Oppgavens disposisjon	5
2 Teoretiske perspektiver	6
2.1 Å studere natur i STS-perspektiv	6
2.2 Å følge aktørene – Aktør-nettverksteori	7
2.3 Translasjon	7
2.4 Innramming	8
2.5 Styringsteknologi.....	9
2.6 Forvaltning av natur i STS-perspektiv.....	10
2.7 Vitenskap, politikk og natur – forhandling av fakta og verdier.....	10
3 Metode	13
3.1 Valg av tema og problemstilling	13
3.2 Kvalitativ forskningsmetode	14
3.3 Utvikling av data.....	14
3.4 Utvalget.....	15
3.5 Intervju	16
3.6 Bearbeiding av datamaterialet	17
3.7 Skriftlige dokumenter	17
3.8 Etske betraktninger	17
4 Hvordan konstrueres ordningen med prioriterte arter?	19
4.1 Historisk kontekst.....	19
4.2 Fra fredning til prioritering	20
4.3 Prioritering i vitenskapens navn	22
4.4 Økologisk funksjonsområde – begrep til besvær?	24
4.5 Hvem må forholde seg til ordningen?	25
4.6 Utvelgelse av arter	26

4.7 Oppsummering	27
5 Å fly mellom politikk og vitenskap	29
5.1 Svarthalespoven – en liten fugl i et langstrakt land.....	30
5.2 En varslet konflikt?.....	31
5.3 Erfaringer med prioritering av svarthalespoven.	32
5.4 Å flakse over politikk og vitenskap.....	35
5.5 Etter avprioritering.....	37
5.6 Sinoberbille, et lite innsekt i stort nettverk.....	37
5.7 Oppsummering	39
6 Å styre eller bli styrt - ordning i praksis.....	41
6.1 Å fly inn i politikken.....	41
6.3 Ordningen i retoperspektiv.....	43
6.4 Ordningen med prioriterte arter, har den fungert?.....	45
6.5 Natur for livet - tilbake til politisk undring.....	46
6.6 Vanskelig med endelig institusjonalisering?.....	47
6.7 Oppsummering	49
7 konklusjon	50
7.1 Oppgavens hovedfunn.	52
8 Litteraturliste	54

1 Å verne, eller ikke verne: det er spørsmålet?

Trøndertorvmose, elvesandjeger og klippeblåvinge er arter som kanskje ikke nødvendigvis får mye oppmerksomhet i media. Fjellrev, ulv og krykkje derimot er arter det debatteres mye om (se Sandberg, 2019; Haltbekken, 2017; Hauge & Gjerstad, 2019). Felles for alle disse artene er at de er kategorisert som truet på Norsk rødliste for arter (Henriksen og Hilmo, 2015). Det som skiller dem er at alle, bortsett fra ulv og krykkje, har fått beskyttelse av det strengeste vernet i norsk lov. Målet med dette vernet er et tiltak for å ta vare på det biologiske mangfoldet i Norge.

Å verne det biologiske mangfoldet er blitt et stadig viktigere miljøspørsmål. Bioteknologisk forskning har vist at det er en potensielt stor økonomisk verdi i genetiske ressurser, og forskning og miljøorganisasjoner framhever at det biologiske mangfoldet er i ferd med å gå tapt (Hannigan, 2006). Tapet av biologisk mangfold er en alvorlig utfordring vi mennesker nå står overfor. Elizabeth Kolbert (2015) argumenterer i sin bok *Den sjette utryddelsen: en unaturlig historie* at vi står overfor en sjette masseutryddelse, en utryddelse forårsaket av mennesket. Menneskelig aktivitet har hatt en så stor påvirkning på det globale klimaet og miljøet, at vi befinner oss i det som betegnes som en ny geologisk tidsepoke kalt *Antropocene*. Noe som kjennetegner denne tidsepoken er at det biologiske mangfoldet av arter er i ferd med å dø ut (Hessen, 2017).

Spørsmålet det internasjonale samfunnet stiller seg nå er hvordan vi kan bremse denne utviklingen. Internasjonale konvensjoner som Bernkonvensjonen (1979) og Biomangfoldkonvensjonen (1992) er to eksempler på avtaler som skal sørge for at FNs medlemsland gjør sitt for å forhindre tap av artsmangfold. Norge ratifiserte sistnevnte konvensjon i 1993 og for å imøtekomme konvensjonens forpliktelser kom det en ny lov i Norge, naturmangfoldloven (2009). Konvensjonen ble med dette en del av det norske lovverket. I internasjonal sammenheng pekes naturmangfoldloven ut som enestående, da var det i følge informant Ole «en av de få lovene i verden som skulle beskytte all natur». Hjemlet i naturmangfoldloven finner vi en forskrift med svært strenge regler om vern, forskriften om *prioriterte arter*. Forskriften om prioriterte arter innebærer «forbud mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av en prioritert art eller bestemte bestander av den» (Naturmangfoldloven 2009, §23 a). Det betyr at det ikke er lov til å gjøre inngrep av noe slag i områder hvor trøndertorvmosen, elvesandjegeren, klippeblåvingen eller fjellreven befinner seg. Da ordningen først ble vedtatt i 2009, ble det anslått at det kunne være relevant å prioritere 400 arter (Miljøverndepartementet, 2009). I dag finnes imidlertid 13 arter som inngår i ordningen med prioriterte arter. Senest i 2018 ble det foreslått å prioritere to nye arter, tinnvokssopp og elfenbenslav. Sistnevnte har blitt sendt ut på høring og er under behandling (Klima- og miljødepartementet, 2020). Hva har skjedd med ordningen perioden 2009-2019?

Det oppstod mye debatt da en av de 13 artene ble prioritert i 2011 (se for eksempel Hegtun, 2014). Da fuglen svarthalespoven ble prioritert, var det på grunn av at myndighetene ikke anså at andre virkemidler kunne være like effektive for å beskytte arten (Klima- og miljødepartementet, 2014). Prioritering av svarthalespoven innebar at uttak og ødeleggelse av leveområde ble forbudt, noe som skapte problemer for flere bønder på Jæren. Et hovedproblem var at svarthalespoven hekket i kulturlandskapet, samme landskap hvor bøndene drev med sin virksomhet. Dette førte til et høyt konfliktnivå og

myndighetene valgte dermed å avprioritere den sørlige underarten i 2015 (Klima- og miljødepartementet, 2014). Svarthalespoven står fortsatt som prioritert, men det er forbeholdt bare den nordlige underarten. Hva er årsaken til at en truet art får Norges strengeste beskyttelse, men likevel avprioriteres etter få år? Hvordan avgjør myndighetene hvilke truede arter som skal prioriteres?

Som vi skal se nærmere på i denne oppgaven, er demokratiske prosesser en viktig del ved ordningen med prioriterte arter. En art som vurderes for prioritering må gjennom flere forhandlinger. Dette er en prosess som påvirkes av politikk og vitenskap. Kristin Asdal (2011) argumenterer i sin bok, *Politikkens natur – naturens politikk*, at naturen er et resultat av administrative, tekniske og vitenskapelige inngrep. I tillegg er det de ulike måtene naturen inngår i vitenskapelige praksiser og forvaltning på som gir ulike politiske saker. Politikk, vitenskap og natur har tradisjonelt sett blitt sett på som forskjellige sfærer, men Asdal viser i sin bok at også naturen inngår i politikk og forvaltning. Denne masteroppgaven kommer til å belyse nettopp denne gjensidige påvirkningsprosessen. Oppgavens problemstilling vil dermed være å undersøke; *på hvilken måte påvirkes ordningen med prioriterte arter av demokratiske prosesser, og hvilken påvirkningskraft har involverte aktører i denne prosessen?* Denne masteroppgaven vil dermed bidra til forskning innenfor området politikk, vitenskap og natur, og vise til at de bør studeres sammen.

Med utgangspunkt i nevnte problemstillingen kan vi oppnå en bedre forståelse for hvordan ordningen fungerer i praksis, hvordan den som en styringsteknologi konstrueres og hvordan den fører til styring. Vi skal se nærmere på hvilke aktører som er medvirkende i arbeidet med naturmangfoldloven og konstrueringen av ordningen, men også hvilke aktører som påvirker hvilke arter som velges ut. Når arter blir foreslått som prioritert, blir forslagene sendt ut på høring til berørte aktører. Hva kommer frem i disse høringsinnspillene? Kan disse høringsinnspillene forklare hvorfor noen arter blir plukket ut, mens andre ikke blir det? Dette kan forklares av en tilnærming som blir sentral i denne oppgaven, nemlig Latours (2004) ideer om en demokratisering av vitenskap og politikk, en tilnærming som omtales som kammermodellen. Tankene bak den vil bli nærmere forklart i teorikapittelet. Vi skal også se hvordan begrepet *økologisk funksjonsområde* blir viktig for en aktør, men til hindring for en annen. Vi skal følge ordningen gjennom tre faser, som representeres i hvert sitt analysekapitel i denne oppgaven. I første fase vil vi se nærmere på hvordan ordningen ble konstruert ved å studere politiske dokument som NOU og odelstingsproposisjoner. Høringsinnspillene i denne fasen kan forklare hvordan ulike aktører mente at ordningen skulle fungere. Fase to vil ta utgangspunkt i perioden fra 2009 til 2015, og eksempelet med svarthalespoven vil være sentral her. Her skal vi se hva som kan skje når ordningen møter politisk realitet. Fase tre vil gå nærmere inn på perioden 2015 og frem til 2019. Her blir Stortingsmelding *Natur for Livet* (2015) sentral, da den er et skille i måten myndighetene velger ut arter på.

1.1 Tidligere forskning

Siden ordningen med prioriterte arter ble satt i verk i 2009, er det blitt gjort forskning på ulike arter som bør prioriteres basert på deres sårbare tilstand. Blant annet finnes det studier om tilstanden til fjellreven (Miljødirektoratet, 2017), svarthalespove (Heggøy og Øien, 2018) og honningblom (Båtvik, 2010). Disse er arter som har fått status «prioritert art». Dette er med andre ord forskning som kan betegnes som biologiske og naturvitenskapelige. Tidligere litteratur om ordningen, som ikke er rent naturvitenskapelige, kan vi finne i for eksempel politiske dokumenter og rapporter.

NOU 2004:28, *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*, var grunnlaget for den nye naturmangfoldloven av 2009, og beskriver detaljert bakgrunnen for opprettelse av både lov og ordning. NOUen ble utarbeidet av Biomangfoldlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon i 2001. Noe av det utredningen tar for seg er hvordan loven enklere skulle imøtekomme Norges internasjonale forpliktelser, behovet for en ny lov ved å erstatte andre lovverk og iverksetting av virkemidler for å bevare det biologiske mangfoldet – deriblant prioriterte arter (NOU 2004:28). Dette offentlige dokumentet er derfor relevant når det gjelder å se på hva som ligger bak begrunnelsen for innføringen av prioriterte arter som virkemiddel. Ved å se på denne NOUen kan vi undersøke hvordan en slik ordning blir til, og åpne den svarte boksen av styring.

I *Revisjonsrapport for 2017 om miljømyndighetenes etterlevelse av naturmangfoldlovens bestemmelser om truede arter og naturtyper* kommer Riksrevisjonen frem til at det er vanskelig å si noe om denne ordningen har en positiv innvirkning for de prioriterte artene eller ikke (Riksrevisjonen, 2018). Riksrevisjonen skriver i denne rapporten at det i liten grad er gjennomført vurderinger om virkemiddelet er egnet for truede arter og naturtyper. Rapporten trekker frem at det i tidsrommet 2013-2015 ikke ble påbegynt noen vurderinger av andre truede arter. Det kommer derimot frem at Klima- og miljødepartementet istedenfor har arbeidet med en norsk handlingsplan for naturmangfold, og med avklaring av hvilke prinsipper regjeringen og Stortinget ønsket å legge til grunn for virkemiddelbruken (se Stortingsmelding «Natur for Livet», 2015).

Konsulentfirmaet Multiconsults gjennomgang av praktiseringen av naturmangfoldloven avdekket at Fylkesmannen og miljøorganisasjoner krever at flere arter bør prioriteres (Multiconsult, 2014). Her blir det også belyst at på grunn av lite tid er det manglende dokumentasjon på om en arts tilstand er på bedringens veg eller ikke, etter virkemiddelet prioriterte arter ble iverksatt. Rapporten påpeker at dette ikke nødvendigvis betyr at prioriteringen ikke har hatt positiv effekt. Flere av Fylkesmannens miljøvern-avdelinger melder at ordningen har ført til økt bevissthet og aktsomhet blant sentrale aktører. Respondentene til denne undersøkelsen har påpekt at økt kunnskap og oppmerksomhet om artene har ført til at informasjon om artene blir tatt hensyn til på et tidlig stadium i sakene, og at det bidrar til tidligere avklaringer og bedre fremdrift. Multiconsult spurte også sine respondenter om å vurdere i hvilken grad de ulike aktørene hadde tilstrekkelig kunnskap om regelverket av prioriterte arter, og kunnskapen om tilstanden for de ulike artene. Fylkesmannen vurderte å ha god kunnskap om regelverket og tilstanden for de ulike artene, kommunene vurderte dette i mindre grad og det var enda mindre grad blant tiltakshavere, næringsutøvere og grunneiere. Siden denne studien er fra 2014, kan det stilles spørsmål om at kunnskapen om de utvalgte artene kan ha endret seg de siste 5 årene.

Litteratur på forvaltning av natur kan vi også finne innenfor STS-feltet. Studier av styringsteknologi og natur er ikke noe nytt innenfor STS-feltet. Et eksempel på studier om styringsteknologier som er med på å føre til styring av naturen, er Håkon B Stoklands (2016) studie om forvaltning av ulv. Han illustrerer hvordan styringsteknologier kan være avgjørende for beskyttelsespraksisen av arter ved å undersøke beskyttelsen av ulver i Norge siden 1970-tallet. Regulering av norsk ulv er et resultat av at politiske dokumenter som styringsplaner, stortingsmeldinger, rapporter og reguleringer etablerer antall ulver som skal beskyttes i Norge.

Økonomihistoriker Kristin Asdal skriver i sin bok *Politikkens natur-naturens politikk* (2011) hvordan politikkenes tekster, som rapporter, høringsrunder og naturvitenskapen er teknologier som er med på å styre over, men også styre med, befolkning, ting og natur.

Hun kaller dette politikkenes teknologier, som brukes for å beskrive de materielle ting som bidrar til å forme politiske saker. Et sentralt poeng i hennes bok er hvordan naturen oversettes gjennom disse politiske teknologiene, i form av kvantifiserbare, sammenlignbare og regjerlige størrelser. Hun bruker forurensningspolitikken i etterkrigstiden som eksempel, hvor hun viser til at natursaker har blitt formet gjennom disse teknologiene.

Jørstad og Skogen bidrar til studier av utforming av Norsk Rødliste 2006 (2010). De fant ut at utarbeidelsen av rødlista krevde omfattende tilpasning til politiske krav og forenkling av vitenskapelig metode. Denne utarbeidelsen resulterer i opprettelsen av et grenseobjekt som muliggjør kommunikasjon av informasjon fra det vitenskapelige feltet til politikkenes arena. Forfatterne argumenterer for at vitenskapelig kunnskap, politisk mobilisering, debatter i media og forskriftsrådgiving, er preget av politiske avgjørelser. De argumenterer også for at det som kommuniseres av ulike aktører i offentligheten, ikke alltid avslører den underliggende dynamikken av konteksten og innholdet av vitenskapelig kunnskap som genereres for politiske formål. De belyser at alle aktørene forstår listen som et sterkt og eksklusivt vitenskapelig virkemiddel for miljøregulativer. Forfatterne bruker konseptet med regulatoriske vitenskaper og grenseobjekter for å fylle kunnskapen om gapet som ofte eksisterer i politiske saker. Vitenskap og politikk har forskjellige referanserammer, sosiale normer, språk og paradigmer, og dette kan forstås som sosiale verdener av vitenskap og politikk. Lista er utviklet av vitenskapelige eksperter, men kan enkelt bli kommunisert til andre aktører; man må ikke være biolog for å forstå at kritisk truet er mer alvorlig enn sårbar (Jørstad og Skogen, 2010). Selv om denne studien går dypere inn på grenseobjekter, er det praksisen til ordningen med prioriterte arter som vil være i fokus i denne masteroppgaven.

Rødlista som en styringsteknologi er også et eksempel på hvordan naturen er produsert. I boken Miljøsosiologi (2013), tar forfatterne Rolf Lidskog, Göran Sundquist og Einar Blomgren opp problematikken med å studere naturen fra et sosiologisk utgangspunkt. I denne boken belyser forfatterne hvordan natur produseres sammen med sosiale relasjoner i spørsmål om biologisk mangfold. Et eksempel de tar utgangspunkt i er utarbeidelsen av den internasjonale rødlista, som utarbeides av et globalt nettverk. Det biologiske mangfoldet skapes i samspill mellom internasjonale avtaler og regelverk (som konvensjoner), globale nettverk av forskere, klassifiseringer og måleinstrumenter, nasjonale miljømål, regionale og lokale aktører i form av fylkesmyndigheter, kommuner og miljøorganisasjoner. Forfatterne argumenterer for at naturen produseres i form av større eller mindre biologisk mangfold. Sosiologens oppgave er å vise hvordan aktører skaper tilstander som forstås som miljøproblemer eller løsninger på miljøproblemer. Slike studier, ifølge forfatterne, kommer til å vise at det finnes flere virksomme aktører enn vi vanligvis tror, men disse forbindelsene får ikke ofte oppmerksomhet. Det er de store og godt avgrensede organisasjonene som får størst oppmerksomhet og som forstås som mer selvstendige, sterke og avgrensede enn de i virkeligheten er. Det som fremstår som en tydelig avgrenset natur, er et produkt som er skapt i en hybridiseringsprosess, der samfunn og natur flettes sammen.

Det er tydelig at forskning på truede arter og forvaltning kan studeres på tvers av fagfelt. Myndighetene har innhentet seg erfaringer med ordningen, og det er tydelig at det etterspørres mer kunnskap om ordningen med prioriterte arter. Studier på styringsteknologier og natur har vist at det er et sammensatt nettverk av ulike aktører som involveres i forvaltning av naturen. Siden ordningen med prioriterte arter er en forvaltningsstrategi av natur, vil denne oppgaven vil dermed bidra til litteraturen innen

politikk, vitenskap og natur. Ved å gå inn i prosessene som ordningen med prioriterte arter krever, kan denne oppgaven bidra til en forståelse av hvordan aktører forsøker å beskytte truede arter i praksis.

1.2 Oppgavens disposisjon

I dette innledningskapittelet har det blitt redegjort for oppgavens tematikk, problemstilling og tidligere forskning på temaet.

I kapittel 2 vil det redegjøres for det teoretiske rammeverket og hvordan disse perspektivene brukes som analytiske verktøy. I denne oppgaven vil tilnærmingene som ANT, translasjon, innramming, styringsteknologi og kammermodellen være sentrale for å analysere det empiriske datamaterialet.

Kapittel 3 vil ta for seg de kvalitative forskningsmetodene som er blitt brukt for å samle inn data og fremgangsmåte som er blitt brukt for å besvare oppgavens problemstilling.

De neste tre kapitlene er oppgavens analysekapitler. Her vil oppgavens empiriske datamateriale analyseres ved hjelp av de teoretiske rammeverkene som presenteres i kapittel 2. Kapittel 4 tar for seg hvordan ordningen konstrueres og hvilke aktører som er involvert i prosessen. Kapittel 5 vil gå nærmere inn på eksempelet med svarthalespoven, hvordan den ble valgt og hvorfor den ble avprioritert. Kapittel 6 vil ta for seg hva som skjer med ordningen etter Stortingsmelding *Natur for livet* (2015) og hvordan den har endret ordningen med prioriterte arter.

Kapittel 7 er konklusjonskapittelet og ut i fra de foregående tre analysekapitlene vil oppgavens hovedfunn presenteres her.

2 Teoretiske perspektiver

I forrige kapittel ble det gjort rede for at denne studien vil være med på å produsere ny kunnskap innenfor områdene politikk, vitenskap og natur. Tidligere forskning viser at studier på styringsteknologier og forvaltning av natur er noe som produseres i møte med det sosiale. Denne studien vil bidra til å forstå på hvordan naturen forstås gjennom forvaltningstiltaket med ordningen med prioriterte arter. I dette kapitlet skal det redegjøres for det teoretiske grunnlaget som er benyttet for å besvare problemstillingen.

2.1 Å studere natur i STS-perspektiv

Siden 2009 har ordningen med prioriterte arter vært en del av den norske forvaltningspolitikken. Vedtaket har lagt grunnlag for debatter, interessekonflikter, forhandlinger, kontroverser og vitenskapelig undring. For å forstå forvaltningsprosessen av ordningen, kan analyseverktøy utviklet innenfor studiefeltet STS være et godt utgangspunkt. Science, Technology and society (STS) er et tverrfaglig studiefelt hvor man undersøker hvordan teknologi, vitenskap og fakta oppstår, konstrueres og produseres. STS var tidlig opptatt av å vise at vitenskap ikke kan utelukke sosiale og kulturelle faktorer når vitenskap produseres, et perspektiv som ofte omtales som ren vitenskap (Lidskog, Blomgren & Sundquist, 2013). Dette internalistiske vitenskapssynet har derfor vært viktig å motbevise for forskere innen teknologi- og vitenskapsstudier. Et kjent STS-eksempel på innvirkningen som sosiale faktorer har på produksjon av vitenskap, ser vi hos Bruno Latours (1999a) laboratoriestudier. I «*Give me a laboratory and i will raise you the world*» (1999a) påpekte han at det som skjer på utsiden av laboratoriet, er med på å påvirke det som skjer på innsiden. Dermed er fakta, kunnskap og vitenskap resultat av sosiale handlinger. Knytter vi dette opp mot miljøspørsmål, bør det ikke, ifølge Lidskog, Blomgren og Sundquist (2013), reduseres til å dreie seg om bare natur eller bare samfunn. Miljøspørsmål oppstår mellom samfunn og natur, og de skal ikke overlappes eller underordnes hverandre, de bør isteden sees som likeverdige partnere og sammenflettet i til en helhet (Lidskog, Blomgren & Sundquist, 2013 s.25).

En utvidet forklaring på hvordan teknologi, vitenskap og kunnskap etableres i samfunnet kan undersøkes ved å åpne «den svarte boksen». Dette begrepet har Latour latt seg inspirere av kybernetikere, som reduserer hele prosesser av kompliserte mekanismer til kun det som går inn, og det som kommer ut av boksen (Stokland, 2016; Latour, 1987). Fra et STS-perspektiv kan prosessen og konteksten på innsiden av den svarte boksen forklare hvordan vi forstår og bruker kunnskapen (Stokland, 2016). Stokland (2016) oppfordrer til å gjøre det samme når vi skal se på hvordan kunnskap av naturen produseres. Dette kommer av at prosessen og konteksten ofte har en avgjørende rolle på hvordan vi forstår kunnskap. Ved å åpne den svarte boksen til forvaltningsprosessen av prioriterte arter, kan vi studere de prosessene, kunnskapene og handlingene som er med på å påvirke hvilke arter som prioriteres eller ikke.

Hva slags tilnærming bør vi ha for å studere vitenskap, politikk og natur? Ifølge Lidskog, Blomgren og Sundquist (2013) utformet David Bloor et program, *the strong programme*, som tok utgangspunkt i at all kunnskap skal forklares symmetrisk. Dermed kan all kunnskapsdannelse forklares med samme type faktorer, uten hensyn til hvordan denne kunnskapen bedømmes av de involverte aktørene. Videre forteller Lidskog, Blomgren og Sundquist (2013) at vitenskapssosiologen ikke skal ta for gitt hva som er sann eller falsk kunnskap, men i stedet beskrive hvordan aktører produserer kunnskap og hvordan denne

kunnskapen så bedømmes og brukes av forskjellige aktører. Michel Callon (1984) videreutviklet dette perspektivet, da han kritiserte måten samfunnsvitene studerte vitenskap og teknologi, som følge av at de hadde et asymmetrisk forhold til metoden. Callon kritiserte samfunnsforskere innenfor sosiologifeltet for å være asymmetriske, da deres analyser fokuserte på at naturvitenskap og teknologi ikke kunne anvendes til samfunnet også. Sosiologer anså naturen som usikkert, mens samfunnet er sikkert. I tillegg til symmetriprinsippet, foreslo Callon to andre prinsipper for å unngå at studier på vitenskap og teknologi blir tatt for å være rent sosiale. For det første bør en observatør være upartisk til vitenskapelige og teknologiske argumenter, og ingen synspunkter skal veie mer enn andres. For det andre bør observatøren gå inn med et åpent sinn uten assosiasjoner, følge aktørene for å se hvordan de bygger og forklarer deres verden, og unngå å gå inn med en hypotese.

2.2 Å følge aktørene – Aktør-nettverksteori

«Follow the actor» var budskapet til Bruno Latour da han publiserte boken «*Science in action*» (1987). Denne boken blir ansett som bruksanvisning for en metodisk tilnærming av en teori som kan forklare hva som skjer med forvaltningsprosessen, nemlig ANT (Aktør-nettverksteori). Essensen til ANT er å beskrive de mennesker (aktører) og ikke-mennesker (aktanter) som inngår i nettverk og relasjon med hverandre. Ikke-menneskelig aktører kan forstås som aktanter, fordi de er ting som har handlekraft, ting som får aktører til å handle (Latour, 2005). Ifølge Asdal (2005) har ANT blitt ansett som en strategi for å avsløre et nettverk, hvor mennesker og ikke-mennesker er koblet til hverandre. I likhet med STS-perspektiver som Large Technological Systems (LTS) og Social Construction of Technology (SCOT), er ANT en av de mest sentrale teoriene innen STS. Felles for disse tilnærmingene er at de belyser hvordan teknologi og vitenskap påvirkes av det sosiale, samtidig som de er imot teknologideterministiske og internalistiske tilnærminger.

Johnsen (2004) påpeker at poenget i ANT ved er å beskrive det som setter mennesker i stand til å handle, alle de hjelpemidler, mekanismer og allianser som benyttes, og alle de maktspill som utøves, uten at bestemte aktører i utgangspunktet blir ansett for å være viktigere enn andre (Johnsen, 2004, s.4). Ifølge Johnsen (2004) hevdet Latour at mennesket ikke kan forstås som et fritt og autonomt vesen fordi vi inngår i relasjoner med andre mennesker, ting og naturobjekter. Mennesket står i ulike relasjoner til naturen, på samme måte som vi gjør med materielle forhold. Ulike former for subjekter, samfunn og naturer kommer til gjennom disse relasjonene (Asdal, 2005). Siden ordningen med prioriterte arter skal ta vare på naturen, er det interessant å se hvilke aktører som er involvert og hvilke natursyn som skapes i et arbeid med en slik ordning.

2.3 Translasjon

Et av de tidligere arbeidene med ANT kan vi finne hos Michel Callons «*Some Elements of sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay*» (1984). I denne teksten analyserer han hvordan nature som aktant fortolkes, forflyttes og reforhandles. Blant annet fulgte han tre sentrale aktører og aktanter gjennom hele prosessen; fiskere, forskere og kamskjell. Han undersøkte hvordan kunnskap om kamskjellproduksjonen forflyttet seg fra Japan til Frankrike. Denne artikkelen la grunnlaget for flere av de sentrale begrepene innen ANT, blant annet *translasjon* og *symmetri*. For å bedre forstå prosessen med forflytting av kunnskap, introduserte han translasjonsmodellen som et analytisk rammeverk. Translasjon har blitt et etablert verktøy for å studere vitenskapens og teknologiens roller i strukturering av maktrelasjoner (Callon, 1984, s. 197).

Translasjon, som også betegnes som oversettelse, kan brukes for å beskrive de forskyvingene som skjer når ordningen med prioriterte arter blir konstruert til den settes ut i praksis. Ifølge Skjølsvold (2015) translasjon også synliggjøre makt som oppstår i relasjon mellom aktørene og aktantene som er en del av nettverket. Callon (1984) skisserte en translasjonsmodell som kan hjelpe til med å beskrive en prosess hvor aktører og aktanter forhandler gjennom fire faser: problematisering, interesseskaping, innrulling og mobilisering. *Problematisering* er fasen hvor aktører definerer og identifiserer problemene, og disse aktørene gjøres uunnværlige til andre aktører i nettverket. De aktørene som definerer andre aktørers identiteter, etablerer seg selv som obligatorisk passeringpunkt, alle aktører må gjennom dette punktet. *Interesseskaping* handler om hvordan nye aktører kobler seg opp mot nettverket, og å skape interesse for at de nye aktørene skal bli med. Her tillegges aktører identitet og roller i nettverket. Tredje fase er *innrulling*. Det innebærer at et sett av sammenhengende roller defineres og tilskrives de aktørene som godtar dem. Innrulling beskriver ulike forhandlinger, styrkeprøvelser og triks som følger med interesseskaping, og kan føre til at translasjonen blir suksessfullt. *Mobiliseringsfasen* er siste fase i translasjonsmodellen. Da blir aktørene og aktantene enige om et felles mål som de ønsker å nå, og de former en allianse. Callon (1984) påpeker at translasjon er en prosess som kan gå frem og tilbake, og man oppnår ikke nødvendigvis suksess. Det vil derfor være interessant å se hvilke translasjonsprosesser som skjedde etter at ordningen med prioriterte arter ble satt ut i praksis, og hva som skjedde da svarthalespoven ble avprioritert. Hvilke forhandlinger ble gjennomført, og hva resulterte de i?

Med Callons (1984) translasjonsmodell som grunnlag, bygget Bruno Latour videre på disse premissene, og videreutviklet teorien slik vi kjenner det i dag, ved å introdusere begrepet *nettverk*. I tillegg til å åpne svarte bokser, viste Latour i «*Science in action*» (1987) hvordan kunnskapsproduksjon og fakta blir til. Vi må følge denne prosessen i det det faktisk skjer. Det vil si at vi må følge aktørene, hva som forekommer mellom aktørene og hvordan nettverk dannes. Forskyvinger mellom aktører og aktanter kan forklare hvorfor noen aktører forstår naturen som en ressurs, mens andre aktører ser på naturen som noe som skal være urørt.

Kritikken av aktør-nettverksteorien har gått ut på at med tiden har ordene «aktør», «nettverk», «teori» og bindestreken fått en annen semantisk betydning. John Law (2009) trekker frem at ANT var noe helt annet på 1980-tallet, enn det var blitt ti år i ettertid. Latour selv kritiserte sine kolleger med å påstå at samfunnsvitene brukte ANT helt feil, som endte med at Latour trakk tilbake ANT-begrepet. Ordene aktør, nettverk, teori og selve bindestreken mellom aktør og nettverk, ble brukt på feil måte (Latour, 1999b). Blant annet var ordet *nettverk* problematisk, fordi ordet ble brukt før opprettelsen av internett, og forståelsen av hva et nettverk var førte til misforståelser blant samfunnsvitene. Latour forsøker å oppklare dette ved å hevde at ANT er en metode fremfor en sosialteori (Latour, 1999b). En annen kritikk som angår ANT er at den har vært for sentrumsorientert og ensidig (Asdal, 2011). ANT må sees på som en metode til å nærme seg empirisk materiale på og en måte å arbeide på. Asdal (2005) argumenterer derfor for at politikk, vitenskap og natur er viklet inn i hverandre, og må studeres deretter. ANT kan også bidra til en mer radikal historisering av naturen og miljøhistorien, og kan leses som et forsøk på en inngang på å inkludere naturen i en miljøhistorisk sammenheng.

2.4 Innramming

Hvorfor miljøforvaltningen, næringsaktører og miljøvernorganisasjonene har ulik formening av hva ordningen med prioriterte arter bør innebære, kan forklares av Callons

innrammingsperspektiv (1998). Callon (1998) inspireres av Erving Goffmans begrep *framing* til å forklare økonomiske markeder, og hvordan for eksempel en metallfabrikk fikk uforutsette utgifter, da de ikke regnet med å ta med forurensningskostnader i sine kontrakter. Goffmans teaterreferanse beskriver hvordan rammer etablerer en grense. En grense som omringer de interaksjonene som skjer mer eller mindre uavhengig av omgivelsene. I et teaterstykke er det forventninger fra både skuespillere og publikum om hva som skal skje, på grunn av den rammen som er gitt til et skuespill gjennom fysiske artefakter og sosiale faktorer. Dette er tauser avtaler som kan brytes dersom noe fra utsiden setter forventningene, innholdet og normer i spill. Dette kalles *overflow*, eller *oversvømmelse* (Callon, 1998). Det er viktig å påpeke at disse rammene ikke er stabile, og at de derfor alltid vil påvirkes av omverdenen til enhver tid. Innenfor en ramme kan for eksempel flere aktører ha samme type meninger, sett av verdier og argumenter, men dette kan raskt endre seg, noe som medfører at andre meninger og argumenter kommer inn i rammen. På grunn av at rammer ikke er stabile, vil det derfor være mulig for såkalte eksternaliteter føre til en oversvømmelse innenfor rammen. Dette medfører at aktører må ta ny stilling til hva rammen skal innebære og ikke.

Ifølge Callon (1998) kan man studere innramming gjennom to ulike tilnærminger: 1) innramming betraktes som normen, og oversvømmelser er unntak, eller 2) innramming er kostbart, og oversvømmelser er normen. Første tilnærming tilsier at innramming er ønskelig, og at oversvømmelser er unntak som må holdes i sjakk. Innramming skjer av seg selv, og eksternaliteter anses som feil i innrammingsprosessen. Eksternaliteter kan da være både negative eller positive. Den andre tilnærmingen tilsier at eksternaliteter er normen, mens innramminger er kostbare og alltid uperfekte. Oversvømmelser skjer hele tiden og innrammingen er ufullstendig. Samme analyseverktøy har blitt brukt til å forklare politiske studier (se Moser, Brenna & Asdal, 2007).

En innramming kan bære preg av å være en «varm» eller en «kald» situasjon (Callon, 1998). I en varm situasjon er alt kontroversielt og det er stor variasjon av aktører. Callon velger å kalle slike situasjoner for *hybride forum*. Her vikler fakta og verdier seg inn i hverandre, og det blir vanskelig å skille produksjon og formidling av informasjon eller kunnskap. Innramming blir derfor en kaotisk prosess. Kalde situasjoner innebærer derimot at avtaler angående pågående oversvømmelser oppnås raskt. Aktører identifiseres, interesser blir stabilisert, preferanser kan uttrykkes, og ansvar erkjennes og aksepteres (Callon, 1998, 261).

Det vil derfor være interressant å se hvilke innramminger de ulike aktørene gjør, og hva som kan føre til oversvømmelser for disse innrammingene. Et eksempel på to ulike innramminger kan være hvordan Klima- og miljødepartementet ser på ordningen som et nytt tiltak for å hindre tap av biologisk mangfold, mens Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser på ordningen som en utfordring knyttet til byggesaker. Når det kommer ny kunnskap om ordningen, må disse aktørene reforhandle og på nytt komme til enighet hva rammen skal innebære. Aktører forhandler hele tiden deres identiteter og interesser. Nye arter foreslås, nye forhandlinger må til, og nye forskrifter må lages.

2.5 Styringsteknologi

Ifølge Asdal (2011) kan betydningen av det materielle, det vitenskapelige og teknologiens betydning i styringssammenhenger belyses av ANT. På samme måte som translasjon kan synliggjøre muligheter for styring, kan det være hensiktsmessig å studere ordningen med prioriterte arter som en styringsteknologi. *Styringsteknologi* er et konsept utviklet av Miller

og Rose (1993), som begrunner at styringsteknologier er mekanismer eller teknologier som muliggjør styring i praksis. En styringsteknologi kan defineres som heterogene og hverdagslige teknologiene som fører til styring. Listen av hva dette kan være er uendelig, men noen eksempler er notater, tabeller, vaner, ordforråd, lovttekster og dokumenter. Inspirert av Michelle Foucaults *governmentality*, på fransk *Gouvernementalité*, bruker Miller og Rose (1993) begrepet *governmental technologies* for å beskrive hvordan makt muliggjøres. Videre argumenterer de for at moderne politiske rasjonaliteter og styringsteknologier er det som fører til at kunnskap, makt og ekspertise utvikles. Kristin Asdal (2011) bidrar til bygge opp under begrepet styringsteknologi ved å kalle det politikkenes teknologier. Hun begrunner det som teknologier som fører til styring. Blant annet ved at politiske tekster som tallteknologier, høringsrunder, naturvitenskapen, den overgripende naturen og markedet ansees som strategier for å styre, og strategier for å styre med. Som vi skal se er det politiske prosesser, føringer og tiltak som former ordningen, men det er en fremgangsmåte som bygges opp av ulike prosesser, aktører og aktanter.

2.6 Forvaltning av natur i STS-perspektiv

Hvorfor studere forvaltning av natur i et STS-perspektiv? I likhet med de tilnærmingene om at vitenskap og fakta produseres av sosiale faktorer, argumenterer Latour (2004) og Asdal (2005, 2011) for at naturen produseres gjennom vitenskapelige og politiske praksiser. Hvordan naturen produseres finner vi ved å studere de praksisene som brukes for å studere natur, men også de praksisene som brukes i å forvalte natur (Lidskog, Blomgren & Sundquist, 2013). For eksempel vil det å studere praksisene som brukes for å studere natur, innebærer å se på hvordan kunnskap om arter produseres. Når forvaltningen benytter seg av kunnskap fra, for blant annet Artsdatabanken eller Rødlista, kan vi studere hva slags natur som produseres i forvaltningsprosessen. Det er derfor hensiktsmessig å studere prosessen med prioritering av arter gjennom å fokusere på at det politiske, det vitenskapelige og det naturlige som innviklet inn i hverandre.

Naturbegrepet har blitt problematisert av både Asdal og Latour. Asdal (2005) problematiserer det å definere noe som ren natur, på grunn av at man kan gå glipp av aktørers handlekraft. I tillegg, konstaterer Asdal (2011), at det ikke er særlig demokratisk å la «Naturen» få det siste ordet, fordi det handler om for lengst etablerte posisjoner og opptråkkede stier i miljødiskusjoner. Å henvise til naturen har vært en måte å åpne for politikk og diskusjon på, fordi å henvise til naturen sjelden betyr å få det siste ordet, og stenge for debatt. Forståelse av natur er noe også Latour har diskutert i flere av sine verker. I boken «*We have never been modern*» (1993) kritiserer han måten hvordan moderne tanker på vitenskap, politikk og samfunn har blitt kategorisert som egne sfærer. Naturproblematikker har blitt satt i direkte kobling opp mot politiske handlinger, og kultur og natur ble sett på som separate politiske konstruksjoner. Moderniseringsprosessen har systematisk underkjent eksistensen av hybride kvasi-objekter, mens Latour påpeker at natur og kultur er forbundet med hverandre (Andersen & Nielsen, 2010). I tillegg har fremveksten av teknologi og naturvitenskap gjort at politiske problemstillinger ikke lengre kan forstås ut fra en klassisk politisk tankegang. Latour (2004) går så langt som å si at natur er produsert, og at det ikke finnes en ren natur.

2.7 Vitenskap, politikk og natur – forhandling av fakta og verdier

I en forlengelse av tankegangen rundt ANT, hvor ting og fakta er resultater av forhandlinger, konstruksjoner og prosesser, kan kvasi-objekter ses i lys av en demokratisk prosess av vitenskapen (Skjølsvold, 2015). Bruno Latours tanker om demokratisering av

vitenskapen kan beskrive hvordan prosessen for utvelgelse av arter fungerer og hvordan miljømyndighetene forstår natur. Latour var i mot modernistiske tanker om at vitenskap og politikk var to adskilte aktiviteter. Vitenskap og politikk skulle derimot ikke sees som sammenfallende, for eksempel at vitenskap skulle sees som politikk (Blok & Elgaard Jensen, 2010). For Latour var naturproblemer hverken samfunnsproblemer eller naturproblemer, de var hybrider og var blandinger av begge deler (Skjølsvold, 2015). Latour skisserer i den sammenheng en såkalt *kammermodell*, eller *tingenes parlament*, som står i kontrast til en tradisjonell forståelse av forholdet mellom vitenskap og politikk. Denne normative modellen kan forklare hvordan kunnskap kan tilpasses forvaltningens behov og kan dermed spille en sentral rolle i politiske beslutningsprosesser (Jomisko, 2015). I «*Politics of nature*» (2004) hvor Latour utvikler denne modellen, konstaterer han at denne modellen ikke må anses som lineær modell. «Det skilles ikke mellom menneskelige og ikke-menneskelige aktører eller mellom kjensgjerninger og anliggender. Latour ber oss stille aktørene sammen og prøve å se dem som komplementære elementer av ett og samme kosmos» (Latour, 2004, s. 187 i Jomisko, 2015, s. 33). I denne prosessen beveger ting seg mellom å være «matters of fact» og «matters of concern» (Jomisko, 2015). At vitenskapelig fakta formidles som å være direkte avspeilinger av harde, entydige og tingende realiteter ute i naturen, kan betegnes som matters of fact. Objekter sett i et annet lys kan imidlertid også fremstå som matters of concern, altså objekter som har egenskaper som naturgivne fakta ikke har. De er komplekse, usikre og overraskende (Blok & Jensen, 2009). Blok og Jensen (2009) bruker ordet bekymringsgjenstand for matters of concern.

Ifølge Robert Jomisko hevder Latour at det både er vanskelig og lite hensiktsmessig å skille natur fra kultur, og vitenskap fra verdier. I tillegg er Latour motstander av at det tradisjonelt er vitenskapen som skal ta seg av det som tilhører natursiden, mens politikken skal behandle det som tilhører kultur- eller verd siden (Jomisko, 2015, s. 33-34). I den sammenheng opprettet Latour en kammermodell med fire kamre.

	Fakta	Verdier
Overhus	1 Perpleksitet	2 Konsultasjon
Underhus	4 Institusjonalisering	3 Hierarkisering

I denne modellen skiller Latour først mellom to overhus og to underhus. Overhuset svarer på spørsmålet «*hvor mange er vi?*», mens underhuset svarer på spørsmålet «*kan vi leve sammen?*». (Latour, 2004). I tillegg skiller Latour mellom to former for makt, vitenskapelig makt (fakta) og makt via samfunnet (verdier). Vitenskapeskapelig makt er tradisjonelt opptatt av fakta, og forekommer i naturens eller vitenskapens kammer. Vitenskapen bør undre og utforske. Makt i samfunnet er verdier viktigere enn fakta (Skjølsvold, 2015). Poenget med kammermodellen er at aktører fra alle miljøer skal kunne delta i prosessen, hvor vitenskap og politikk blir kjedet sammen i de fire kamrene (Jomisko, 2015, s. 34). I det første kammeret, *perpleksitet*, er det undring og usikkerhet som råder. Her skal det søkes, utforskes og eksperimenteres. Det neste kammeret, *konsultasjon*, bringer vitenskap og fakta til politisk beslutninger via samfunnet. Her er verdier viktigere enn fakta, og det bør konsulteres ved å skape en dialog med en form for medvirkning. Her så Latour for seg at alle relevante stemmer og alle relevante stemmer ble hørt. Deretter går prosessen videre til neste kammer, *hierarkisering*, hvor ting og kunnskaper burde rangeres, blant annet ettersom politikk er en aktivitet preget av prioriteringer. I dette kammeret veies fakta og verdier opp mot hverandre. Når det er kommet til en form for

enighet, ville politiske prosesser lukkes og rutiner etableres og politikken har en viss form for stabilitet, som kalles *institusjonalisering* (Skjølsvold, 2015).

Med denne modellen til grunn, vil en noe videreutviklet tilnærming være mer hensiktsmessig å bruke til å studere prosessene til ordningen med prioriterte arter. Jomisko (2015) snur på Latours modell, ved å skifte plass på fakta og verdier. I tillegg tar Jomiskos modell utgangspunkt i et politisk problem. I motsetning til Latour, vil det ikke være forskere som stiller spørsmålene i perpleksitetskammeret, men heller forvaltningen. Jomisko skifter dermed det første kammeret ut med *politisk undring*, konsultasjon byttes ut med *konsultasjon med vitenskap*, hierarkisering med *hierarkisering av politiske utfordringer og instrumenter*, og til slutt institusjonaliseringer med *institusjonalisering av politiske beslutninger* (Jomisko, 2015). På denne måten kan fakta og verdier vurderes i en politisk sammenheng. Modellen vil dermed se slik ut:

	Verdier	Kunnskap
Overhus	1 Politisk undring	2 Konsultasjon med vitenskap
Underhus	4 Institusjonalisering av politiske beslutninger	3 Hierarkisering av politiske utfordringer og instrumenter

Det må understrekes at Jomiskos studie og modell tar utgangspunkt i utviklingen av NOU-arbeider, fra utnevning av utvalg til bruk av NOUer i politiske beslutninger. Det vil likevel være relevant å bruke en slik modell for å beskrive den politiske prosessen av ordningen med prioriterte arter. I likhet med Jomisko, der det i denne masteroppgaven ikke forskere som setter i gang undringen, men forvaltningen.

Med utgangspunkt i de teoretiske tilnærmingene som har blitt presentert i dette kapitlet, kan vi dermed undersøke ordningen med prioriterte arter i lys av samfunnsfaglige tilnærminger. Teoribegrepene kan forklare de ulike prosessene som skjer i konstrueringen av ordningen, i prosessen med utvelgelse av arter og studere de prosessene som settes i gang. Dermed vil følgende forskningsspørsmål til denne oppgaven være: *Hvilke aktører involveres i utarbeidelsen av ordningen? Hvilke reforhandlinger og rangeringer skjer når svarthalespoven avprioriteres? På hvilken måte endres forholdet mellom natur og menneskelige interesser seg underveis?*

3 Metode

I forrige kapittel ble det redegjort for STS-perspektiver som skal brukes til å analysere det empiriske datamaterialet. Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for den forskningsmetodiske tilnærmingen jeg har benyttet meg av for å besvare oppgavens problemstilling «*på hvilken måte påvirkes ordningen med prioriterte arter av demokratiske prosesser, og hvilken påvirkningskraft har involverte aktører i denne prosessen?*». På bakgrunn av denne problemstillingen har jeg valgt å bruke intervju og dokumentanalyse som metode. Jeg skal idet kommende redegjøre for hvordan jeg kom fram til tema og problemstilling, hvordan jeg gjorde datainnsamling med intervju og skriftlige dokumenter, hvordan jeg har analysert det empiriske grunnlaget og til slutt etiske betraktninger.

3.1 Valg av tema og problemstilling

Da jeg skulle velge tema for masteroppgaven falt det naturlig å velge et tema som angår natur. Høstsemesteret 2018 hadde jeg emnet KULT3301-Et samfunn i endring: historie, kultur og kunnskap, hvor jeg fikk innblikk i hvordan man kan studere naturproblematikker med et samfunnsfaglig blikk, deriblant forholdet mellom mennesker og natur, forvaltning av biologisk mangfold. I nyhetsbildet høsten 2018 etterlyste naturvernorganisasjonen WWF en Paris-avtale for biologisk mangfold (se Fjeld & Skille, 2018), noe som fanget min interesse. Av nysgjerrighet begynte jeg å undersøke hvilke avtaler det fantes og hva Norge gjorde for å hindre tap av biologisk mangfold. Det var slik jeg snublet over ordningen med prioriterte arter. Uten noe kunnskap om hva denne ordningen innebar vekket selve navnet «prioriterte arter» min interesse. Hva vil det si at noen arter prioriteres? Hvordan blir de prioritert? Hvilke arter er prioriterte? Dette var utgangspunktet for at jeg ville åpne den svarte boksen av konstruksjonen av ordningen og undersøke prosessene som ligger bak.

Min inspirasjon for tematikk til masteroppgaven er tilnærmingene til Bruno Latours *Politics of nature* (2004), Kristin Asdals *Politikkens natur – naturens politikk* (2011) og Håkon Stoklands doktorgradsavhandling (2015), som alle omhandler hvordan studere natur, politikk og vitenskap. Stokland (2016) argumenterer for at vi må undersøke hva som skjer bak det politiske prosessene og hvordan politiske beslutninger og ideologier blir satt i praksis på forskjellige måter. En slik tilnærming er viktig å adressere når vi studere det som skjer bak offentlig eller lovlige beskyttelser, med tanke på de komplekse problemene som har blitt påpekt av biologer, naturforvaltere, byråkrater og andre når man prøver å utføre beskyttelse i praksis.

I min oppgave ønsket jeg å åpne den svarte boksen bak forvaltningsprosessen til ordningen med prioriterte arter. For å studere hvordan ordningen konstrueres, hvilke prosesser som settes i gang da den ble satt ut i praksis, og hvilke andre praksiser denne påvirket. Denne tredelingen av oppgavens problemstilling ble et utgangspunkt for struktur av analysekapitlene. Jeg hadde ingen forkunnskaper om ordningen, noe som ga meg mulighet til å studere den fra et objektivt perspektiv. Dette er et av de viktige forskningsprinsippene til Callon (1984) som sier at forskere bør ha et åpent sinn til det man studerer og være objektive. Selv om jeg har noe kunnskap om temaet om tap av biologisk mangfold og at politiske tiltak blir gjort, hadde jeg ingen kunnskap om hvordan ordningen med prioriterte arter fungerte eller hvilke aktører som er involverte i slike prosesser. Jeg anser et slikt utgangspunkt vil være sentralt for oppgavens utfall.

3.2 Kvalitativ forskningsmetode

Kvalitativ og kvantitativ metode kan skilles ved at kvantitative studier innebærer å studere utbredelse og antall, mens kvalitativ metode ikke er målbart eller målbart etter frekvens (Thagaard, 2018). Ifølge Thagaard (2018) oppnår vi en forståelse for sosiale fenomener med en kvalitativ tilnærming. Som vist i teorikapittelet kan det argumenteres for at natur, vitenskap, politikk og teknologier er sosialt konstruerte, og dermed kan vi studere styringsteknologien ordningen med prioriterte arter som et sosialt fenomen. Kvalitativ metode innebærer å fremheve prosesser og mening som ikke kan måles i kvantitet (Denzin & Lincoln (2018:2) i Thagaard, 2018) og kan gi mye kunnskap om få enheter. Prosessene jeg har studert er ikke av målbare enheter og derfor var kvalitativ metode en bedre tilnærming. Thagaard (2018) belyser at kvalitative metode kjennetegnes ved at det metodiske opplegget preges av fleksibilitet ved at man underveis kan gjøre justeringer på utformingen av prosjektet parallelt med prosessen. Jeg har valgt å anvende to kvalitative metoder, intervju og dokumentanalyse. Begrunnelsen for dette vil jeg redegjøre for i de kommende avsnitt.

3.3 Utvikling av data

Ifølge Thagaard (2018) har problemstilling betydning for hvordan vi utvikler forskningsprosjektet. På bakgrunn av oppgavens problemstilling egnet det seg derfor med en blanding av å intervju aktører som direkte eller indirekte har noe med ordningen å gjøre, og en dokumentanalyse. Intervju er, ifølge Thagaard (2018) den mest anvendte metoden innenfor kvalitativ forskning. Formålet er å få fylldige og omfattende kunnskaper om hvordan andre mennesker har det (s. 89). I forkant av intervjuene utformet jeg en strukturert intervjuguide som Thagaard (2018) karakteriserer som tre-med-grener-modellen på intervjuguiden. Spørsmålene var på forhånd tematisk fastlagt, men rekkefølgen kunne endre seg underveis som informanten forteller (Thagaard, 2018). Jeg delte dermed spørsmålene inn i tre bolker, hvor jeg startet med åpent spørsmål om informanten kunne introdusere seg og fortelle litt om seg selv. Deretter hadde jeg to bolker som primært angikk temaet, en bolke om konstruksjonen av ordningen og den andre om hvordan den fungerte i praksis. Intervjuet var delvis strukturert, ettersom jeg tilpasset meg det informantene snakket om.

Callon (1984) var pådriver for at man bør studere etter symmetriprinsippet. Jeg benyttet meg derfor stort sett av de samme spørsmålene til alle aktørgruppene. Derfor var det viktig for meg at noen av spørsmålene var åpne, slik at informantene kunne presentere sine synspunkter og erfaringer, og informanten står fritt til med hensyn til hvordan hun eller han ønsker å svare på spørsmålet (Thagaard, 2018, s. 97). Ved noen spørsmål hadde jeg også lagt inn noen oppfølgingsspørsmål som jeg var opptatt av at informanten burde være innom. Ifølge Thagaard (2018) brukes oppfølgingsspørsmål til å oppmuntre informanten. Et eksempel på dette er «Kan du forklare litt rundt selve utvelgelsesprosessen av en art?» med oppfølgingsspørsmålet «Er dere involvert i prosessen for utvelgelse av arter? Gjerne utdyp hvordan». På slutten av hvert intervju stilte jeg mine informanter spørsmål om de ønsket å tilføye noe som ikke ble belyst i intervjuet. På denne måten kan informanten svare på spørsmål som den selv synes er greit å forholde seg til og at intervjuet får en god avslutning (Thagaard, 2018). En utfordring ved å bruke intervjuguide var at det var lett å bli for fokusert på å få svar på alle spørsmålene som skulle besvares. I et av de første intervjuene stilte jeg spørsmål som allerede var belyst av informanten.

Ettersom det var praksisen til ordningen jeg ønsket å vite mer om, stilte jeg spørsmål om hvordan informantene forstod ordningen, hvilken rolle de har knyttet til den og om de

kunne forklare hvordan den fungerte. Til informantene fra miljøforvaltningen stilte jeg spørsmål hvor informantene kunne forklare kronologien til ordningen og hvordan de politiske prosessene fungerte. Hos de andre aktørene stilte jeg tilsvarende spørsmål, men fokuserte mer på hvordan de var involvert i prosessen. Bakgrunnen for dette kom av at jeg tok utgangspunkt i at informantene fra miljøforvaltningen hadde mer informasjon om den historiske bakgrunnen.

3.4 Utvalget

Ved å systematisk velge personer eller enheter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen utfører man en strategisk utvelgning (Thagaard, 2018, s. 54). Fra arbeidet med empirien fant jeg flere mediedebatter hvor aktører fra ulike felt viste seg å være aktive rundt ordningen. For å undersøke ulike aktørers kunnskap og forståelse av ordningen valgte jeg derfor å ta kontakt med noen fra miljøforvaltningen, naturvernorganisasjoner og næringsorganisasjoner. Sistnevnte lyktes jeg ikke med å få avtalt noe intervju med, selv om jeg kontaktet flere organisasjoner. Jeg kunne valgt en lik tilnærming, slik jeg gjorde ved Miljødirektoratet eller Klima- og miljødepartementet, å kontakte noen høyere opp i systemet. På grunn av oppgavens tidsbegrensede ramme, prioriterte jeg å ikke ta kontakt med flere informanter siden jeg var av den oppfatning at jeg hadde fått tilstrekkelig med informasjon fra de jeg allerede hadde intervjuet. Som et supplement har jeg derfor valgt å representere de gjennom dokumenter og medieinnslag hvor noen fra denne aktørgruppen har ytret seg offentlig. Ettersom jeg ønsket å finne ut av hvordan ordningen fungerte på et styringspolitisk nivå, var det derfor ikke relevant å intervju Kari og Ola Nordmann til denne oppgaven. Dette kunne derimot vært utgangspunkt for videre forskning eller en annen problemstilling. Jeg har vært bevisst på at utvalget av informanter har vært med på å forme hvilke perspektiver som belyses i oppgaven.

En vanlig tilnærming innenfor kvalitativ metode er å kontakte noen personer som har kjennskap til den relevante problemstillingen og deretter be disse personene om navn på andre som har tilsvarende egenskaper eller kvalifikasjoner (Thagaard, 2018, s.56). For å finne informanter som kunne være relevante å intervju tok jeg kontakt via e-post. Jeg sendte en åpen mail til en felles-email, hvor jeg presenterte meg selv, temaet for oppgaven og hva jeg ønsket å undersøke til min masteroppgave. Dette gjorde jeg fordi jeg ikke hadde tilgang til informasjon om hvem som hadde spesifikk kunnskap om ordningen, utenom det jeg kunne lese i de ulike offentlige dokumentene. Etter jeg fikk kontakt med de, ble jeg henvist til relevante personer. Denne *Snøballmetoden* er en vanlig metodisk tilnærming for kvalitativ forskning (Thagaard, 2018). Bildet om en snøball som blir større og større skal representere at begynner med et lite utvalg, men gradvis utvider seg. Men det er ikke sikkert at snøballen ruller etter intensjonene, med tanke på hvor tidkrevende det kan være å etablere kontakter (Andrews & Vassenden (2007), s. 161 i Thagaard, 2018, s. 57). På bakgrunn av dette kunne jeg med litt bedre tid etablert kontakt med noen fra næringssektoren. Jeg mener utvalget av informanter har vært tilstrekkelig ut i fra oppgavens omfang og belyser temaet på en måte som beskriver hvordan ordningen fungerer.

Etter mye e-poster frem og tilbake med mulige informanter fikk jeg tilslutt gjennomført fem intervju med fra de forskjellige aktørgruppene. Det hadde vært optimalt å intervju enda flere aktører, særlig fra næringsorganisasjoner, men på grunn av oppgavens tidsbegrensninger rakk jeg ikke flere intervju. Dermed ble det disse informantene som jeg intervjuet:

«Navn»	Aktør	Stilling
Magne	Miljødirektoratet	
Kasper	Klima- og miljødepartementet	Avdelingsleder og leder i Artsseksjonen i Klima- og miljødepartementet
William	WWF	Seniorrådgiver
Nils	Naturvernforbundet	Fagleder
Ole	Norsk Ornitologisk Forening	Naturvernrådgiver

3.5 Intervju

Etterhvert som jeg fikk kontakt med personer som kunne stille til intervju, avtalte vi tid og sted. Jeg la intervjusituasjonen på informantens premisser ved å la de foreslå tid og sted, med mulighet til at intervjuet kunne skje på informantens premisser med tanke på tid og sted. Ifølge Thagaard (2018) preges intervjusituasjonen av rammene for intervjuet, og vi må vurdere betydningen av hvor intervjuet finner sted. Derfor informerte jeg mine informanter at det var mulighet for å gjennomføre intervju ansikt-til-ansikt, Skype eller telefon, slik at informanten selv kunne velge hvor det følte naturlig. I prosessen med å få kontakt med flere informanter utvidet jeg til å kunne gjennomføre intervju på epost. Jeg gjennomførte tre intervjuer ansikt-til-ansikt, ett på epost og ett på Skype. Til hvert intervju hadde jeg med en båndopptaker til å ta opp lyd, og en notatblokk for å notere ned viktige poeng. Etter hvert intervju transkriberte jeg opptakene.

Underveis i prosessen erfarte jeg hvilke metodiske tilnærminger som passet best. I etterkant av hvert intervju reflekterte jeg over hva som var bra og hva jeg kunne gjort annerledes. Under det første intervjuet tok jeg meg selv i å være for opphengt i intervjuguidens struktur. Som følge av dette stilte jeg spørsmål som allerede var blitt belyst av informanten. Thagaard (2018) belyser at intervjuet er en samtale mellom forsker og informant, og at vi må utvikle en god balanse mellom å spørre og lytte. I de neste intervjuene var jeg mer oppmerksom på å lytte mer til informantene, samtidig som jeg fulgte med på spørsmålene. Dette ga en bedre flyt og jeg oppnådde en bedre kontakt med informantene.

En annen erfaring som jeg tok med meg fra første intervju var at informant mente han bare kom med overfladisk informasjon og var usikker på om dette var relevant for oppgaven. Siden dette var tidlig i forskningsprosessen og jeg hadde lite kunnskap om ordningen, lot jeg han forklare det slik han mente det fungerte. Da jeg reflekterte over dette virker det i ettertid som at i intervju med folk som har ansvar for politiske prosesser som dette, kunne det vært hensiktsmessig å sende spørsmålene på forhånd, ettersom det var den historiske konteksten og prosessen til ordningen jeg ønsket å undersøke. Jeg sendte intervjuspørsmålene til informanten i klima- og miljødepartementet, slik at de kunne forberede svarene til dette.

En tilsvarende metode til ansikt-til-ansiktsintervju som jeg benyttet meg av var Skype. Thagaard (2018) påpeker at online-intervjuer kan være aktuelle dersom det er vanskelig å få tak i deltakere, og at disse kan rekrutteres over store geografiske områder. Å gjennomføre intervjuet via Skype ga meg mulighet til å være fleksibel med tanke på at noen av informantene hadde sine kontorer i andre byer. Ifølge Thagaard (2018) kan online-intervju gi mest troverdige resultater hvor spørsmålene er rette mot intervjupersonens konkrete handlinger og gjøremål (s.111). Jeg erfarte at jeg oppnådde samme utbytte med

Skype som med ansikt-til-ansikt-intervju, det var derimot noen teknologiske utfordringer som gjorde samtalen og transkriberingen utfordrende. For det første opplevde jeg brudd i tilkoblingen, og samtalen fikk dermed ikke en god flyt da jeg måtte spørre om informanten kunne gjenta det som ble sagt. En annen utfordring var at båndopptageren sviktet til tider, noe jeg først oppdaget etter intervjuet. Som følge av dette forsvant noen deler av samtalen da jeg skulle transkribere det.

E-post er annen online-variant. I likhet med Skype er epost lettere med tanke på at man ikke må møtes fysisk, og informanten kan ta seg god tid til å svare. Ifølge Thagaard (2018) blir tidsrammen fleksibel, og informanten kan benytte tiden de synes er tilstrekkelig, og på den måten gi fyldige og reflekterte beretninger (s. 110). Utfordringer med intervju på e-post er at man mister den kroppslige kommunikasjonen, og jeg risikerte å få korte svar. Jeg skrev derfor i e-posten at det hadde vært fint om informanten kunne utdype svarene sine så godt som mulig, noe jeg opplevde at han gjorde.

3.6 Bearbeiding av datamaterialet

Etter transkriberingen gikk jeg over til å kode materialet. Koding innebærer, ifølge Kvale, Brinkmann, Andersen og Rygge (2009) at man knytter ett eller flere nøkkelbegrep til tekstavsnitt med henblikk på senere å kunne identifisere en uttalelse. Jeg benyttet meg av såkalt *grounded theory*, en empiribasert tilnærming hvor målet er å utvikle kategorier som gir en fullstendig beskrivelse av de opplevelser og handlinger som undersøkes (Kvale Brinkmann, Andersen og Rygge, 2009, s. 209). En tilnærming med utgangspunkt i Grounded Theory er en induktiv metode hvor man ikke skal teste eksisterende teori, men utvikle teori på bakgrunn av empirien (Ibid.). I etterkant av transkriberingen leste jeg gjennom teksten og skrev flatempiriske sammendrag av intervjuene. Dette gjorde jeg for å bedre kunne identifisere og sammenligne viktige funn. Med det empiriske grunnlaget fra kodingen kunne jeg videre finne teoretiske tilnærminger for å beskrive det som skjer, noe som ble belyst i kapittel 2.

3.7 Skriftlige dokumenter

Selv om intervjuene var en nyttig inngang til kunnskap om ordningen ville ikke nødvendigvis alt bli belyst under intervjuene. Derfor brukte jeg dokumentanalyse for å få innblikk i begrunnelsen for konstrueringen av ordningen, innblikk i høringsinstanser og innblikk i politiske prosesser som ikke nødvendigvis kan forklares i løpet av et 45 minutter langt intervju. De primære skriftlige kildene jeg har benyttet meg av er offentlige dokumenter som NOU, Stortingsmeldinger, høringsinstanser og meldinger, samt avisinnlegg, rapporter og temasider. Fordelen med offentlige dokumenter er at de er grundig utarbeidet, og ifølge Ryghaug (2002) regnes de spesielt som troverdige. Jeg har vært kritisk med tanke på bruk av medieinnslag, men siden jeg ikke fikk representanter fra nærings siden har jeg likevel benyttet meg av det som har blitt uttalt via avisinnlegg. Utfordringer med dokumentanalyse ligger i at ikke alt er tilgjengelig på nett. I prosessen med å finne empiri søkte jeg på Google, og fant flere saker tilknyttet svarthalespoven, deriblant avprioriteringen av den. Jeg valgte derfor å bruke medieoppslag om grunnlag for empiri.

3.8 Ethiske betraktninger

Det er knyttet forskningsetiske retningslinjer når man bruker intervju, enten ansikt-til-ansikt eller over internett. Ifølge Thagaard (2018) får forskeren data som kan knyttes til de personer som deltar i prosjektet i studier som innebærer nær kontakt mellom forskeren. Ved behandling av personopplysninger er det særskilte forholdsregler jeg som forsker må

forholde meg til (Thagaard, 2018). For å imøtekomme de forskningsetiske kravene, hadde jeg med et NSD-godkjent samtykkeskjema hvor informantene kunne krysse av for om de samtykket til å delta, at de ville gjenkjennes ved stillingstittel, om det var greit at informasjon ble lagret på kontoer knyttet til NTNU. I den grad har jeg ikke oppbevart konfidensiell informasjonen og all informasjon vil bli slettet etter prosjektets slutt.

4 Hvordan konstrueres ordningen med prioriterte arter?

Frem til nå har vi sett hvordan forskning av praksiser bak styringsteknologier kan vise at natur er noe som kan produseres og flettes sammen med det sosiale. Med hjelp av det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 2, kan vi undersøke hvilke aktørnettverk som er involvert i konstrueringen av ordningen med prioriterte arter. Dette innebærer blant annet å se hvordan de ulike aktørene forstår den. Men aller først, hvorfor studere praksisen bak konstrueringen av ordningen?

Stokland (2016) argumenterer for at vi bør undersøke hva som skjer bak de politiske prosessene, hvordan politiske avgjørelser og ideologier blir satt i praksis på forskjellige måter (s. 194). Hvordan naturen produseres kan vi finne ved å studere de praksisene som brukes for å studere natur, men også de praksisene som brukes for å forvalte natur (Lidskog, Blomgren & Sundquist, 2013). Arbeidet bak styringspraksiser har en tendens til å bli utelatt eller glemt i både offentlige debatter og historiske narrativer som angår politikk (Stokland, 2016). Det vil derfor være hensiktsmessig å skissere den historiske konteksten til ordningen med prioriterte arter ved å studere prosessen rundt utarbeidelsen av naturmangfoldloven av 2009. I dette kapitlet skal vi se hvordan ordningen konstrueres av myndighetene, og hvordan de ser for seg hvordan de vil forhindre av tap av biologisk mangfold. En kontekstualisering av ordningen kan også hjelpe oss med å se hvilke aktørgrupper som er med på å konstruere ordningen som en styringsteknologi, hvilke forhandlinger som gjøres, og hvilken rolle vitenskapen får i en slik politisk prosess. Hvilke kriterier så myndighetene for seg skulle ligge til grunn for ordningen? Hva er det som kommer frem i høringsrundene i forkant av når naturmangfoldloven blir vedtatt? Deretter skal vi se på hvordan et begrep kan få konsekvenser for senere praksis av ordningen. Av særlig betydning i dette kapitlet er NOU 2004:28 og Odelstingsproposisjon nr. 52, (2008-2009), som er sentrale kilder til å undersøke konstruksjonsprosessen av ordningen.

4.1 Historisk kontekst

Som nevnt er ordningen med prioriterte arter hjemlet i naturmangfoldloven av 2009. Men hva er ordningens opprinnelse? Historien om ordningen med prioriterte arter fører oss tilbake til 1910, som var den første naturverneloven i norsk forvaltning. Loven gikk ut på at forvaltningen kunne gi fullmakt til å fastsette nødvendige restriksjoner for naturforekomster eller steder (NOU 2004:28, s. 392). I NOU 2004:28 kommer det frem at naturfredningsloven av 1910 ble avløst av naturvernloven fra 1954. Sistnevnte tok mer hensyn til områdeverk og økonomiske tap skulle erstattes. Naturvernloven av 1970 ble deretter erstattet naturvernloven av 1954, som hadde et mer spesifikt lovverk enn forgjengeren. Loven opererte blant annet med forskjellige kategorier for områdevern som nasjonalpark, naturreservat, landskapsvernområde og naturminne (NOU 2004:28, s. 393). Loven av 1970 ble deretter erstattet med loven som vi har i dag. Men i perioden 1970 - 2009, er det også flere aktører som ble interessert og innrullert i nettverket (jfr. Callon, 1984) til ordningen med prioriterte arter. I løpet av 1980- og 1990-tallet fikk tap av biologisk mangfold og vern av natur et større fokus i det internasjonale samfunnet. Som vi skal se, fikk tap av biologisk mangfold, og vern av natur, et større fokus i det internasjonale samfunnet på 1980- og 1990-tallet. Blant annet er Bernkonvensjonen og Biomangfoldkonvensjonen av stor betydning for utformingen av det nye lovverket.

Bernkonvensjonen er en konvensjon om vern av ville europeiske planter og dyr, og deres naturlige leveområder. Det legges særlig vekt på vern av truede og sårbare arter, og

dyrearter som vandrer over større områder. Konvensjonen har også hatt betydning for utformingen av enkelte deler av loven (Miljødirektoratet, 2009). Norge ratifiserte denne konvensjonen i 1986. Denne konvensjonen er av stor betydning for utformingen av blant annet flere lovkapitler i den nye loven, og noe Biomangfoldlovutvalget fant av stor interesse var at konvensjonen har en systematisk tilnærming til forvaltningen av naturen (Miljøverndepartementet, 2009, s. 50).

FN-konvensjonen om biologisk mangfold, *Biomangfoldkonvensjonen*, er en internasjonal avtale som skal bevare det biologiske mangfoldet, sikre bærekraftig bruk av biologiske ressurser, og rettferdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genetiske ressurser (Miljødirektoratet, u. å.). Norge ratifiserte denne konvensjonen i 1993. I Norge er det Klima- og miljødepartementet som er forvaltningsmyndighet. Miljødirektoratet er rådgiver for Klima- og miljødepartementet, og er ansvarlig for oppfølging av konvensjonen (Miljødirektoratet, u.å.). Det ble lagt stor vekt på de internasjonale konvensjonene i forarbeidet av naturmangfoldloven, da det ble konstatert at "*Lovgrunnlaget bør gjenspeile Norges internasjonale forpliktelser bedre enn tilfellet er i dag*" (NOU 2004:28, s. 249). I arbeidet med utarbeidelsen av den nye loven ble det, av utvalget, lagt stor vekt på at «den nye loven skal bidra til å oppfylle internasjonale forpliktelser som bruk og vern av biologisk mangfold eller andre naturverdier» (NOU 2004:28, s. 37).

Det vi kan se i historikken av norske naturvernlover er at det norske lovverket blir oversvømt av internasjonale lovverk som Bernkonvensjonen og Biomangfoldkonvensjonen. Disse oversvømmelsene er, ifølge Callon (1984), eksternaliteter som kommer utenfra og setter forventninger, innhold og normer i spill. Ved å utarbeide en ny lov, som også kan imøtekomme disse konvensjonene, må myndighetene derfor reforhandle hva det norske lovverket, altså rammen, skal innebære. I dette reforhandlingsarbeidet var det deriblant også noen begreper som utvalget mente måtte erstattes.

4.2 Fra fredning til prioritering

Allerede eksisterende norske lovverk og internasjonale forpliktelser, viser at norske myndigheter hadde et behov for å reforhandle problemstillingen om hvordan tap av biologisk mangfold skulle håndteres. De satte i gang en prosess av reforhandling som resulterte i en ny lov. I den forbindelse ble det utnevnt et utvalg etter tilrådning fra Miljøverndepartementet i 2001, Biomangfoldlovutvalget. Utvalget la fram forslag til ny *lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)* (NOU 2004:28, s. 37). Oppnevningen av dette utvalget kan ses i lys av Jomiskos (2015) omvendte kammermodell, hvor oppnevningen av NOU-utvalg er en politisk undringsprosess. Innenfor kammeret for politisk undring, reiser forvaltningen spørsmål om hva de lurer på, hvem henvender beslutningstagere seg til når de trenger hjelp, svar eller kunnskap (Jomisko, 2015, s. 36). Det kan virke som at miljømyndighetene undrer seg over hvordan de skal løse problematikken om tap av biologisk mangfold, og foreslår i den sammenheng endringer i lovverket. Blant annet i lovkapittelet som omhandler artsforvaltning, foreslår utvalget at det skal være et generelt bevaringsprinsipp for alle arter, og de poengterer at arter er likeverdige i det økologiske samspillet i økosystemene (NOU 2004:28, s. 39).

Begrepene *bevaringsprinsipp* og *bevaring* skulle erstatte *fredningsprinsipp* fra tidligere lovverk, fordi det kunne gi galt inntrykk av hvilken rettslig beskyttelse de aktuelle artene har. Fredning blir ofte brukt for å angi den strengeste formen for beskyttelse, nemlig en totalfredning av arten. Dette stemmer dårlig med utgangspunktet om at det kan åpnes for

høsting eller skadefelling (NOU 2004:28, s. 249). Hensikten er ikke lenger å bevare art for art, men ha et generelt mål, og eksemplarer av arter skal ikke tas ut uten fornuftige formål. I Odelstingsproposisjon nr. 52 (2008-2009) kommer det frem at bakgrunnen for det nye begrepet var at gjeldende rett ikke inneholdte prinsipper som var felles innenfor artsforvaltningen. Unntaket var de arter som gikk under fredningsprinsippet i lakse- og innlandsfiskeoven, og viltloven. Derfor ville utvalget foreslå at reglene samles i naturmangfoldloven, med felles regler og prinsipper for bevaring og høsting av arter (Miljøverndepartementet, 2009, s. 112). Det kan virke som at myndighetene ønsket et mer fleksibelt lovverk, et lovverk som kan si at naturen er noe som skal tas vare på, men samtidig en natur som kan utnyttes og ta hensyn til den. Selv om fredning som prinsipp ble avskrevet, kan vi finne et annet tiltak som har blitt det strengeste naturverntiltaket i norsk lovverk; nemlig *prioriterte arter*.

Det er i utredningsrapporten NOU 2004:28 vi kan finne første spor av prioriterte arter. På spørsmål om det har vært lignende ordninger som prioriterte arter tidligere, svarer Kasper fra Klima- og miljødepartementet at

«Ordningen med prioriterte arter kommer i tillegg til ordningen som vi hadde tidligere, freda arter. Men siden vi ikke freder arter lengre, er den kommet til erstatning for. Formelt opprettholdes de artene som er fredet og de blir ikke opphevet.»

På samme spørsmål svarte Magne fra Miljødirektoratet følgende:

«Med prioritert art så får man litt av leveområdet rundt, kan du si. Fredningsforskriften vernet selve arten mot direkte ødeleggelse, for eksempel plukking, innsamling eller lignende. Så du kan egentlig ødelegge hele leveområdet. Den hadde jo en effekt i og med at det ble tatt hensyn likevel, kan du si. Men jussen var mye svakere enn prioritert art»

Som vist i begge sitatene anser både Kasper og Magne ordningen med prioriterte arter som et bedre virkemiddel for å beskytte truede arter. Den nye ordningen beskytter truede arter gjennom et utvidet juridisk nettverk. Kasper beskrev også ordningen som et strengt virkemiddel. Han viste til en tredelt pyramidemodell på hvordan naturmangfoldloven er bygget opp. Modellen forklarte han slik:

«I grunnmuren i naturmangfoldloven, som er lovkapittel lovkapittel II, inngår føre-var-prinsippet, prinsippet om samlet belastning og prinsippet om kunnskap. I mellomstaket, som ikke er vern eller streng beskyttelse, men bærekraftig bruk inngår blant annet reglene om utvalgte naturtyper, om fremmede arter og så videre. I toppen av denne pyramidene har du de to strengeste virkemidlene i loven, det ene er områdevern og det andre er prioriterte arter»

Fredningsprinsippet skulle erstattes av prioriterte arter av flere grunner (NOU 2004:28, s. 253). Blant annet la Biomangfoldlovutvalget frem tre momenter for at prioriterte arter kan være en bedre løsning. For det første, som allerede belyst, var begrepet «fredning» for snevert, da det kun var rettet mot direkte uttak. Derfor så utvalget det som mer hensiktsmessig å også bevare områdene rundt truede arter, og gi vern mot tiltak som forringer andre økologiske betingelser for arten. For det andre var ordet «fredning» et passivt uttrykk for vern mot tiltak, men samtidig var det andre tiltak som kan bedre artens forekomst, som for eksempel skjøtsel. For det tredje kan prioritering gi rom for aktiviteter som høsting, gjennom et særskilt forvaltningsregime uten at nødvendigvis hver enkelt art

fredes (NOU 2004:28, s. 253). Videre begrunner utvalget hvorfor prioritering egner seg bedre enn fredning: "*Begrepet "prioritert" dekker etter utvalgets mening alle disse hensyn, og angir nettopp det som utvalget er ute etter: Arten skal gis prioritert ved motstrid mellom bruk og vern*" (NOU 2004:28, s. 253). Vi ser her en tydelig innramming som gjøres av ekspertutvalget, om hva ordningen skal innebære. Biomangfoldlovutvalget kom frem til en enighet om hvordan rammen og spillereglene skulle se ut (jf. Callon, 1998). Utvalget så det som mer hensiktsmessig å erstatte fredningsprinsippet med prioriterte arter, da regelverk som fredning kun beskytter arten, mens prioritering derimot kunne ta vare på arten ved å også beskytte dens leveområder. For å finne ut av hvordan velger ut hvilke arter som skal prioriteres, må vi undersøke hvilke kriterier som ligger til grunn for utvelgelsen.

4.3 Prioritering i vitenskapens navn

Vanligvis er det vitenskapen som får oppgaven med å fortelle hvordan miljøet har det, og dagens miljøproblemer blir i de fleste tilfeller avhengige av forskning. Vitenskapen tildeles en rolle, og det er utenkelig å bøte på miljøproblemer uten at det vises til vitenskapen for å få støtte for et tiltak (Lidskog, Blomgren & Sundquist, 2013). Kriteriene for prioritering av arter er et godt eksempel på at politiske vedtak om truede arter belager seg på kunnskap om arters tilstand, geografiske områder og andre politiske teknologier. Biomangfoldlovutvalget foreslo et sett med kriterier med hvordan truede arter kunne prioriteres. Disse kriterieforslagene står nå som lovfestet i Naturmangfoldloven. I Naturmangfoldloven av 2009 §23 står det:

«Kongen i statsråd kan ved forskrift utpeke angitte arter som prioritert. Ved avgjørelsen legges vesentlig vekt på om

- a) arten har en bestandssituasjon eller bestandsutvikling som strider mot målet i §5 første ledd,
- b) arten har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelser eller genetiske særtrekk i Norge, eller
- c) det er internasjonale forpliktelser knyttet til arten.

I sjø anvendes bestemmelsen i første ledd bokstav b bare i særegne tilfeller.

Når det foreligger dokumentasjon for at en art etter vitenskapelige kriterier antas å ha en tilstand eller utvikling som vesentlig strider mot målet i §5 første ledd, skal myndighetene etter loven - av eget tiltak eller etter krav fra en organisasjon eller andre rettslig interesse - vurdere om det bør treffes vedtak etter første ledd. Departementet kan ved forskrift avgjøre at en prioritering etter første ledd bokstav a faller bort når bestandsmålet i §5¹ første ledd.» (Naturmangfoldloven, §23)

¹ For å oppklare sier §5 i Naturmangfoldloven:

«Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artens økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.»

Sitatet fra naturmangfoldloven viser at vitenskapelig kunnskap om arter får en sentral rolle gjennom vitenskapelige dokumentasjoner. Naturen som skal forvaltes blir redusert til tall, dokumenter og kunnskap. Bestandssituasjonen tilsier at man må ha kunnskap om hvor mange individer det finnes av en art. Videre blir det i Odelstingsproposisjon nr. 52 (2008-2009) påpekt at «*kriteriene ikke er uttømmende, jf. at de skal tillegges «vesentlig vekt» ved avgjørelsen*» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 392). Dette betyr at dersom man kan anvende andre kriterier, er den ikke uttømmende.

«Hvis du sier uttømmende så kan det stå at vi kan gjøre en art prioritert dersom den oppfylder vilkår en, to eller tre! Og da er det ikke anledning til å anvende andre typer vilkår. I naturmangfoldloven så sier man at man primært skal bruke ett eller flere av disse vilkårene, men du kan også ha andre grunner for å etablere en prioritert art.» (Kasper fra Klima- og miljødepartementet).

Dette viser blant annet at den vitenskapelige kunnskapen om artene tillegges vesentlig vekt for at en art skal prioriteres. Tilstrekkelig med kunnskapsgrunnlag og tilgjengelighet av stedfestet informasjon om de aktuelle artene har også vært en viktig premiss for utvelgelse av arter (Miljøverndepartementet, 2011). Som vist i sitatet fra naturmangfoldloven, omhandler §23 bokstav a, bokstav b og bokstav c kunnskap om arters tilstand. Innledningsvis av oppgaven ble trøndertorvmose, elvesandjeger og klippeblåvinge presentert som truet på Norsk Rødliste for arter. Hvorfor arter ikke prioriteres etter Rødlistas kriterier som «truet», «sårbar», «hensynskrevende» eller «sjelden», begrunner Biomangfoldlovutvalget med at det hadde vært uheldig dersom lovteksten skulle forstås slik at det er disse kriteriene som skal være avgjørende for prioriteringen av en art (Miljøverndepartementet, 2009, s. 143). Som Kasper fortalte, kan det også være andre grunner til å prioritere arter.

Det påpekes i odelstingsproposisjonen at det er ikke nødvendigvis at en art bør prioriteres, selv om ett eller flere av kriteriene oppfylles. Artsdatabankens kunnskapsgrunnlag og oversikter vil spille en viktig rolle med tanke på at det bør ligge en skjønsmessig vurdering til grunn. Blant annet baseres dette på «den konkrete utbredelsen av arten, artens tilstand og trusselbilde og hvor arten normalt befinner seg, samt om det foreligger et tilstrekkelig kartgrunnlag (Miljøverndepartementet, 2009).

Det kan virke som at kriteriene som brukes for Rødlista ikke er tilstrekkelig nok for å prioritere arter, men Rødlisten er likevel med på å definere og styre hvilke arter som kan prioriteres gjennom de tre kritiske kategoriene for rødslita. Jørstad og Skogen (2010) viser til at listen er utviklet av vitenskapelige eksperter, men at den likevel lett kan kommuniseres til andre aktører. Det er lett å forstå at kritisk truet er mer alvorlig enn sårbar. Kategoriene er gjenkjennelige og forstås enkelt i både vitenskapelig forstand og politisk forstand. På denne måten, argumenterer de, kan informasjon om arter lett oversettes fra en vitenskapelig kontekst til en politisk kontekst. Naturen blir oversatt til begreper som forklarer hvor alvorlig truet arten til prioritert. Vitenskapen får dermed en stor rolle i premissene for utvelgelse av arter.

Rødlisten involveres som et viktig, men ikke sentral beslutningskriterie for ordningen. I odelstingsproposisjonen heter det at kriteriene i første ledd ikke bør blandes sammen med begrepsbruken i rødlisten som bruker kategorier som «truet», «sårbar», «hensynskrevende» eller «sjelden». Det er ingen automatikk i at for eksempel en truet art skal velges ut som prioritert. Det legges dog vekt på at Rødlisten skal være et viktig faglig grunnlag for vurderingene (Miljøverndepartementet, 2009, s. 151). Det er også med i

fortolkningen av prioriteringen, hva som skal legges til grunn, for eksempel å bruke slike kategorier som sårbare, kritisk truet og så videre. Dette krever også at de må være bevisste på hvilke type begrep de bruker for det faglige grunnlagsmaterialet sitt. Igjen så vil kategoriene truet, sårbar og hensynskrevende tiltrekke seg andre fortolkninger fra andre kriterier.

4.4 Økologisk funksjonsområde – begrep til besvær?

Innrulling og konsultering med berørte aktører er neste steg for myndighetene mot innføring av ny lov. Som Latour (2004) og Jomisko (2015) legger frem i sine ideer i kammermodellen, er det i konsultasjonsrammen at nye aktører kommer inn for å konsulteres. Naturmangfoldloven og forskriften med prioriterte arter ble sendt ut på høring til berørte og aktuelle aktører. Det viser seg at ett begrep vil få store konsekvenser for noen av aktørene, nemlig *økologisk funksjonsområdet*. For å forstå hvorfor dette begrepet får konsekvenser for noen aktører, må vi først undersøke hva som var tankene bak etableringen av dette begrepet.

I odelstingsproposisjon nr. 52 (2008-2009) utreder utvalget hva prioritering og beskyttelse skal innebære, altså §24 (beskyttelsesinnhold). Utvalget presiserer at denne paragrafen er ny og er basert på forslagene fra NOU 2004:28 § 23 annet og tredje ledd. Det ble i den sammenheng utarbeidet etablering av *økologiske funksjonsområder* for prioriterte arter. I proposisjonen står det «*dersom fastsatte regler etter bokstav a ikke er tilstrekkelige for å bevare arten og dens genetiske mangfold, kan man etter bokstav b gi regler om beskyttelse av visse typer «økologiske funksjonsområder» av mindre omfang*» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 394-395). I proposisjonen defineres «*hiområder, myteområder, overnattingsområder, spill-, gyte- eller parringsområder, og yngle- eller oppvekstområder*» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 395). som økologiske funksjonsområder. Ifølge utvalget var det behov for å etablere større økologiske funksjonsområder, for eksempel trekkveier og store beiteområder. I slike tilfeller vil det være aktuelt å benytte andre virkemidler, som for eksempel plan- og bygningsloven eller områdevern (Miljøverndepartementet, 2009, s. 395). Det vi ser her er at forvaltningsmyndighetene setter en slags geografisk ramme for hva økologisk funksjonsområder skal innebære. Som vist i Callon (1984) blir aktører enige om hva rammen skal og ikke skal innebære. I tilfellet med økologisk funksjonsområdet ønsker forvaltningsmyndighetene at rammen for å prioriterte arter ikke skal ha for store områder. Grunnen til dette kan forklares av det ordningens innhold:

«En forskrift om prioriterte arter etter §23 første ledd kan

a) Fastsette forbud mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse av en prioritert art eller bestemte bestander av den, og at reglene i §§15 til 22 bare gjelder så langt det følger av forskriften,

b) Gi regler om beskyttelse av visse typer økologiske funksjonsområder av mindre omfang. De hensyn som pålegges må ikke medføre en vesentlig vanskeliggjøring av igangværende bruk. Dersom summen av hensyn i etterkant av vedtaket gir restriksjoner som medfører en vesentlig vanskeliggjøring og et vesentlig tap, kan grunneier kreve at området vernes etter kapittel V eller at det gjøres unntak fra prioriteringen for de aktuelle områdene etter femte ledd. Bestemmelsen gjelder ikke i sjø». (Naturmangfoldloven, 2009, §24)

Utsnittet fra naturmangfoldloven viser til at prioritering innebærer forbud mot ulike inngrep. Dersom en art prioriteres, og får beskyttelse av økologisk funksjonsområde, vil det bety at inngrep i oppvekstområder til en art er forbudt. Det kan tenkes at denne innrammingen av ordningen kan bli en eksternaliteter til andre aktører, dersom en art prioriteres på deres områder. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 2.

I proposisjonen kan vi lese ulike høringsinstansers innvendinger på reglene som skal gjelde for prioriterte arter. De som stiller seg positive til ordningen prioriterte arter er i hovedsak miljømyndigheter på sentralt og regionalt nivå, faginstanser og vitenskapsinstitusjoner og miljø- og friluftsansasjoner. De som derimot er kritiske til det er den sentrale landbruksforvaltningen, næringsorganisasjoner og kommuner. «*Men slik departementet forstår uttalelsene er kritikken særlig rettet mot forslaget om å gi regler om økologiske funksjonsområder*» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 144). Det vi kan se her er at det er tydelige uenigheter, da det kommer tydelig frem hvilke aktører som rammer inn ordningen i sine nettverk, og hvilke aktører som må redefinere sine rammer, på grunn av at ordningen kan komme som eksternaliteter i sine rammer. Miljømyndighetene prøver å innrullere disse aktørene inn i nettverket ved å ha høringsrunder. Dette kan føre til store utfordringer med tanke på mobilisering av viktige interesser for å bevare og for å få ordningen satt ut i live. Innrulling gjør det vanskelig fordi definisjonen av økologisk funksjonsområde rammes ulikt inn av aktørene.

Hvorfor innrulling kan være vanskelig kan forklares av det som står i proposisjonen om at «regler om beskyttelse av økologiske funksjonsområder vil være bindene for private og vil kunne innebære begrensninger i deres rådighet over slike område» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 395). For eksempel uttrykker Norsk allmenningsforbund og Valle kommune bekymring for at en slik ordning kan føre til båndlegging av områder. Særlig interessant er at Norsk Allmenningsforbund påpeker at «*vern og båndlegging må kun komme etter grundig dokumentasjon og demokratiske prosesser. Slike vurderinger bør derfor ligge til forvaltningen og gjennomgå en demokratisk prosess hvor ulike ønsker blir veid opp mot hverandre*» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 147). I denne konsultasjonsfasen krever de berørte aktørene at forvaltningsmyndighetene skal ha god vitenskapelig dokumentasjon før det fastsettes tiltak som kan ha store samfunnsmessige konsekvenser. Blant annet setter Norsk Allmenningsforbund samfunnsmessige verdier som «båndlegging» opp mot vitenskapelige fakta. Dette viser, igjen, at vitenskapen får en sentral rolle ved å definere naturens tilstand gjennom styringsteknologier som Rødlista og vitenskapelige dokumentasjoner. Vitenskapelige får en sentral rolle, i den grad den ikke overgår de samfunnsmessige verdiene. Begrepet økologisk funksjonsområdet blir dermed et objekt for «matters of concern» (Latour, 2004) i den grad at ordningen kan føre til båndlegging og restriksjoner på aktivitet.

4.5 Hvem må forholde seg til ordningen?

Høringsdokumentene som ble sendt ut av miljømyndighetene tydeliggjør at ordningen påvirker aktører innen ulike felt. Dette innebærer aktører som kommuner, departementer, private grunneiere, naturvernorganisasjoner og andre organisasjoner. Departementet konkluderer i proposisjonen med at regelverket om prioriterte arter vil ha en positiv betydning for truede arter, sammen med generelt forvaltningsprinsipp for høsting og annet uttak av arter, og internasjonale forpliktelser. Også oversikter over økologiske tilstand til arter viser at en sektorovergripende beskyttelse er det som det er behov for (Miljøverndepartementet, 2009). Kasper fra Klima- og miljødepartementet fortalte

eksempelvis at ordningen er sektorovergripende virkemiddel. Ifølge han betyr det at regler om prioriterte arter gjelder også for andre sektorer. Han fortalte at:

«Det er en god del regler som gjelder bare for en sektor, for eksempel verna vassdrag som bare gjelder mot kraftutbygging. De gjelder ikke mot andre typer inngrep. Reglene om områdevern og prioriterte arter gjelder for alle sektorer. Så hvis du prioriterer en art, så er den i utgangspunktet beskyttet mot all type påvirkning».

Som vist i proposisjonen og sitatet fra Kasper, viser det at ordningen overordnet styrer over andre sektorer. Dette betyr at en art som prioriteres i områder hvor, for eksempel det planlegges for utbygging av veg, vil fylkeskommunen, konsulentfirmaer, plan- og bygningskonterer måtte ta stilling til det regelverket som angår forskriften om den prioriterte arten. Ordningen med prioriterte arter vil dermed sies å oversvømme de nettverk (jf. Callon, 1998), som må reforhandle sine allerede eksisterende regelverk for å imøtekomme ordningens betingelser.

4.6 Utvelgelse av arter

En annen bestemmelse i høringsrunden som er interessant å undersøke, er hvilke ambisjoner miljømyndighetene hadde da de vurderte hvordan arter skulle velges ut til prioritering. Blant annet fortalte informantene William fra WWF, Nils fra Naturvernforbundet og Ole fra Norsk Ornitologisk forening at de hadde høye forventninger til at mange arter skulle få statusen som prioritert art, da naturmangfoldloven ble vedtatt. Vi kan blant annet finne i proposisjonen at Miljødirektoratet hadde kommet frem til at det kunne være aktuelt å totalt prioritere 400 arter. Dette kom Miljødirektoratet fram til etter å ha arbeidet med å utarbeide en bruttoliste og lagt vekt på kriteriene bestandssituasjon, vernestatus, ansvarsart og om det er noen internasjonale forpliktelser til de aktuelle artene (Miljøverndepartementet, 2009). Til tross for at miljømyndighetene legger til rette for å prioritere, må dette likevel gjennom ulike prosesser, ulike meningsprosesser og ulike aktører. Miljømyndighetene må også her gjennom en konsultasjonsprosess (jf. Latour, 2004) for å høre hva de ulike aktørene har å si om kriteriene for utvelgelse.

Som tidligere vist skulle prioritering ikke basere seg kun på kategoriene fra rødlista, men at lista skulle være et godt utgangspunkt for vurderinger av prioritering. Dette støttes av for eksempel Artsdatabanken, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (Miljøverndepartementet, 2009). Videre foreslår Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet at en art også kan prioriteres regionalt. Denne aktørgruppen legger altså, med andre ord, vekt på at vitenskapelige dokumentasjon fra rødlisten kan ligge til grunn for prioritering. For dem blir utvelgelse av arter en *matters of fact* (Latour, 2004). Prosessen med utvelgelse av arter blir derimot en *matters of concern* for en annen aktørgruppe. I proposisjonen kan vi lese at Norges Bondelag, Norges Fjellstyresamband, Norske Reindriftssamers landsforbund, Nord-Trøndelag Reinsamelag, Norsk Allmenningsforbund og flere kommuner er kritiske til at man kun gjennom forskrift kan utpeke arter som prioriterte. Videre står det at

«De mener saksbehandling må forankres i en demokratisk prosess. Flere påpeker at en forutsetning for å akseptere en slik ordning, er at den forankres gjennom planprosesser etter plan- og bygningsloven eller som et områdevern, alternativt gjennom et avtalefestet vern, dvs. ved leie av arealer». (Miljøverndepartementet, 2009, s.145).

Også Norges Skogeierforbund uttrykker bekymring med tanke på hvordan utvelgelse av arter skal skje. De uttalte seg med at «sentrale myndigheter får her hjemler som gjør det mulig å gi forskrifter som automatisk fører til båndlegging av konkrete arealer ute i kommunene uten noen lokal demokratisk prosess» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 145). Dette bringer oss tilbake til Latour (2004) og Jomiskos (2015) kammermodell. Ifølge dem vil kunnskapen som kommer frem i konsulteringskammeret, vil videre diskuteres og rangeres i form av hierarkisering. Altså det disse aktørgruppene etterspør er at når det kommer forslag for å prioritere en art, bør det være en konsultasjonsprosess og en hierarkiseringsprosess hvor kunnskap om artens vernestatus bør diskuteres opp mot samfunnsmessige aspekter, som for eksempel båndlegging av areal.

En slik involvering er noe Artsdataben legger vekt på i proposisjonen. De er opptatt av at det skal produseres presis og ny kunnskap om arter, og at det må være dialog mellom forskning, forvaltning, organisasjoner og rettighetshavere. «Tilstrekkelig grad av medvirkning blir viktig for å skape mest mulig forståelse og tillit til både loven og kunnskapsgrunnlaget» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 145). Det kommer også frem at miljømyndighetene legger opp til å ha offentlig høring når det foreslås å prioritere en art. Disse forslagene sendes ut til:

«interesseorganisasjoner, herunder miljø- og næringsorganisasjoner, fagorganer og vitenskapelige institusjoner, statlige myndigheter som har interesser som blir berørt eller som i sin forvaltning vil kunne berøre den aktuelle arten, samt til alle fylkeskommuner og kommuner innenfor det geografiske utbredelsesområdet for arten» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 391)

Det kan altså tyde på at aktørers medvirkning er en viktig del av rammen for utformingen av ordningen. Medvirkningen innebærer dermed å interessere og innrullere berørte aktører, slik at de kan involveres i prosessen. Etter at høringsinstansene ble konsultert, ble forslag om ny lov tatt opp til Stortinget, hvor den i 2009 ble vedtatt. Deretter måtte det settes i gang arbeid for å starte prioriteringen.

Det er også tydelig at det skjer translasjoner i utarbeidelsen av naturmangfoldloven og ordningen med prioriterte arter at. Ifølge Callon (1984) skjer translasjoner kontinuerlig, og endringer kommer frem i disse forskyvningene. Forflytning av mål, enheter, interesser og mennesker viser hvilke aktører som er involvert i utarbeidelsen av ordningen. Myndighetene problematiserer utfordringene med tap av biologisk mangfold, og gjør seg til et obligatorisk passeringspunkt (Callon, 1998). Internasjonale konvensjoner oversettes til å tilpasses norske lovverk og myndighetene starter et arbeid med å definere hva denne loven skal innebære. Det kobler seg opp nye aktører til nettverket når miljømyndighetene inviterer berørte aktører til konsultasjon gjennom høringsrunder. Når disse aktørene kommer med sine innspill, blir de innrullert og aksepterer sine roller i nettverket. Det kan virke som at ulike aktørgrupper har forskjellige meninger om hva slags rolle de får og viser til de forhandlingene som gjøres i aktør-nettverket. Som vist i Callon (1984) er mobiliseringsfasen siste fase, og det kan dermed sies at når naturmangfoldloven vedtas, har aktør-nettverket oppnådd det felles målet om å utforme en lov som skal ta vare på det biologiske mangfoldet i Norge.

4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvordan ordningen med prioriterte arter har blitt konstruert som en styringsteknologi. Ved å studere arbeidet bak styringspraksisen har vi sett at miljømyndighetene så et behov for å oppdatere det norske lovverket, blant annet på grunn

av at internasjonale konvensjoner som oversvømte et allerede eksisterende lovverk. Konstrueringen av ordningen viser at naturen representeres også gjennom andre styringsteknologier, der vitenskapelige dokumenter som rødlista, internasjonale konvensjoner og lister får betydning for hvordan arter skal velges ut. Ved å undersøke hva som ble sagt i høringsrundene ser vi at det er mange aktører som kommer inn i nettverket, og det er mange som skal høres. Det er tydelig at ordningen rammes forskjellig inn av ulike aktører. Blant annet ulik formening av hva begrepet økologisk funksjonsområdet skal ha å si for ordningen, viser seg å være en eksternalitet for flere aktører. Vi har også sett at noen aktørgrupper vektlegger at arter skal prioriteres ut i fra vitenskapelige utgangspunkt, og ordningen blir en *matters of fact*. Samtidig blir den en *matters of concern* for andre, da disse aktørgruppen ønsker at demokratiske prosesser bør være utgangspunkt for å prioritere arter. Latour (2004) skisserte i sin kammermodell hvor alle involverte aktører kan komme med innspill og bli hørt i konsulteringskammeret. Som vi så var økologisk funksjonsområde et tydelig objekt for *matters of concern* for næringsaktørene, men hvem ble alle hørt? Var den første høringsrunden en varslet konflikt om hva som kom til å skje da loven ble vedtatt? I neste kapittel skal vi se nærmere på hva som skjedde da ordningen ble satt i live og politiske realiteter kom inn, og veltet om på systemet som myndighetene hadde rammet inn.

5 Å fly mellom politikk og vitenskap

«Det vil utvilsomt være konfliktfullt å innføre begrensninger på dyrka mark og på den måten påvirke inntektgrunnlaget for det enkelte gårdsbruk»(Miljøverndepartementet, 2011b, s. 59).

Dette sa Klepp kommune i høringsinnspill om innføring av begrepet økologisk funksjonsområde. I forrige kapittel så vi hvordan ordningen med prioriterte arter ble konstruert som en styringsteknologi. Utarbeidelsen av den viser et nettverk av aktører som er involvert, blant annet aktører som internasjonale konvensjoner, rødlista, statlige organer, næringsorganisasjoner og miljøvernorganisasjoner. I dette arbeidet viste det seg at begrepet økologisk funksjonsområde ble rammet ulikt inn av forskjellige aktører. For eksempel så sentrale næringsorganisasjoner på tiltaket som restriksjon av praksis, mens miljømyndigheter og vitenskapsinstitusjoner var positive til det. Det er nettopp dette begrepet, økologisk funksjonsområde, som gjør prioriteringen av svarthalespoven konfliktfylt. Som vi skal se i dette kapitlet kan ordningen med prioriterte arter føre til interessekamp mellom sentrale myndigheter, næringsorganisasjoner og naturvernorganisasjoner.

Da naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009, startet arbeidet med å finne arter som kunne prioriteres. I 2011 la forvaltningsmyndighetene frem et forslag på å prioritere 12 arter. Disse 12 artene ble tatt opp til Kongen i statsråd for å godkjennes, men det var bare åtte som ble prioritert. Hva skjedde i denne konsultasjonsfasen? Svarthalespoven var blant de første 8 artene som ble prioritert i 2011, men er den eneste arten som har blitt avprioritert i senere tid. I avprioriteringen av svarthalespoven er kunnskap noe som blir veldig sentralt. Kunnskap var viktig for etablering av ordningen, både for miljømyndighetene, men også for de berørte aktørene. Hvilken rolle får kunnskap og vitenskap i eksempelet med svarthalespoven?

Vi skal i dette kapitlet se på to ulike eksempler på hvordan et nettverk av aktører er med på å påvirke valg av arter. Det ene eksempelet er svarthalespoven, som ble avprioritert på Jæren fire år etter at den ble prioritert. Det andre eksempelet er sinoberbillen, som var blant de 12 foreslåtte artene, men som ikke ble prioritert. Hva skjer når ambisjonene til myndighetene møter politisk realitet som velter systemet med ordningen? Begge prosessene synliggjør problematikken som Asdal (2011) diskuterer i boka *Politikkens natur – naturens politikk*, hvor hun argumenterer for at politikk ikke bare handler om samhandling mellom mennesker, men også berøres av, og satt i bevegelse av, ting og naturobjekter. Som vi skal se beveger svarthalespoven seg over store geografiske områder, men den beveger seg også innenfor mange ulike nettverk, noe som setter i gang reforhandlingsprosesser i flere av nettverkene. Det vil derfor i dette kapitlet være hensiktsmessig å skille mellom tre perioder. Første periode er fra 2009 til 2011, hvor det ble arbeidet med og konsultert (jf. Latour, 2004) med å finne arter som kunne prioriteres. Den andre er fra 2011 til 2015, der man fikk erfaringer med prioritering av svarthalespoven. Siste periode er det som skjedde etter avprioriteringen, altså etter 2015.

5.1 Svarthalespoven – en liten fugl i et langstrakt land



Figur 1: Svarthalespove (*Limosa limosa*) (Foto: Vincent van Zalinge, 2017)

Hvorfor ble forvaltningen av svarthalespoven komplisert? Svarthalespoven (*Limosa limosa*) er en rustrød trekkfugl med langt nebb og lange ben (Gjershaug, 2010). Den er observert i store deler av Europa, og i Norge hekker det to underarter: *Limosa limosa* og *Limosa islandica*. *Limosa limosa* befinner seg på Jæren, mens *Limosa islandica* befinner seg i store deler av Nord-Norge. Svarthalespoven befinner seg ifølge Artsdatabanken bare i åpent landskap (Gjershaug, 2010). Underarten på Jæren liker seg på dyrket mark og strandeng, vanligvis i slåtteng, mens underarten i nord hekker for det meste på lyngheier. Svarthalespoven er vurdert sterkt truet (EN) på Norsk rødliste for arter 2010 og har hatt en negativ utvikling i Europa. I 2010 var det estimert at det fantes mellom 40-100 par, ca. 20 par på Jæren og ca. 60 par i Nord-Norge (Gjershaug, 2010).

Begrunnelsen for at svarthalespoven ble prioritert var de utfordringene som var knyttet til den. Blant annet belyses landbruksaktivitet som en hovedårsak til at det ikke ble produsert flere fugleunger av fugler som hekker på områder hvor man tar slått (Klima- og miljødepartementet, 2014). Slått, eller slåttong, er en jordbruksaktivitet der gresset blir slått (Dybdahl, 2019). Tidligere ble gresset slått med ljà, i dag gjøres dette med maskiner. Videre beskriver Klima- og miljødepartementet (2014) at når slåttan blir tatt i mai/juni er ikke ungene flyvedyktige og omkommer under slåttan, «eller kort tid etterpå fordi de blir mer synlige for predatorer når de ikke lenger kan skjule seg i gresset». På bakgrunn av dette vurderte departementet det slik at forskriften om prioritering av svarthalespoven ville ha en positiv utvikling for svarthalespoven og det var ikke andre tiltak som ble ansett som mer effektive eller hensiktsmessige for å ta vare på arten (Klima- og miljødepartementet, 2014). I Kongelig resolusjon fastslås det at «de handlinger som det foreslås uttrykkelig forbud mot i det økologiske funksjonsområdet er slått før 15.juli,

drenering av våtmark og nydyrking» (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 61). Dette viser at landbruksaktivitet i det økologiske funksjonsområde for svarthalespoven var en utfordring for fuglen. Hvorfor ble den da avprioritert?

5.2 En varslet konflikt?

For å undersøke det som skjedde i praksis da svarthalespoven ble prioritert tilbake i 2011, kan vi se på hva som ble sagt i høringsinnspillene i Kongelig resolusjon (Miljøverndepartementet, 2011b). Her kan vi se de berørte aktørene mente og hvilke forhandlinger som ble gjort mellom disse aktørene og miljømyndighetene. Slik praksisen for utvelgelse av arter fungerte, skulle daværende Direktoratet for naturforvaltning (DN) foreslå hvilke arter som skulle prioriteres. Dette skulle gjøres i samarbeid med berørte myndigheter, for deretter å bli sendt ut på høring, hvor berørte interesser skulle involveres. Dette kunne være kommuner, fylkeskommuner, grunneiere og rettighetshavere og miljø- og næringsorganisasjoner. Som vist i Latour (2004) er det i konsultasjonskammeret at alle aktører skal komme med sine innspill og høres. Gjennom høringen åpnes det, ifølge Blok og Jensen (2009), for en demokratisk diskusjon hvor menneskelige og ikke-menneskelige aktører blir konsultert. I prioriteringen av svarthalespoven skulle også samarbeid om faggrunnlag ligge til grunn for forslagene. Altså var praksisen lagt opp til å konsultere med berørte aktører, men et vitenskapelig grunnlag måtte også ligge til grunn i utvelgelsen av å prioritere svarthalespoven.

Prioriteringen av svarthalespoven var basert på kunnskap fra Norsk Rødliste for arter 2010, og på kunnskap som ble innhentet gjennom arbeidet med handlingsplaner (Miljøverndepartementet, 2011b). Både fakta og kunnskap om svarthalespoven, og de involverte aktørene konsulteres i disse høringsrundene. Det er mange aktører som skal interesseres og innrulleres i nettverket (jf. Callon, 1998) til svarthalespoven, blant annet fordi ordningen er sektovergripende, som vist i forrige kapittel, og det er derfor flere som må forholde seg til de forskriftene som følger med prioriteringen av arten. Selv om myndighetene forsøker å involvere alle berørte aktører og innrullere de i nettverket gjennom disse høringsrundene, er det noen aktører som stiller seg sterkt i mot prioriteringen av svarthalespoven. Hvorfor er disse aktørene i mot at svarthalespoven skal prioriteres, når det ligger faglig grunnlag for at den trenger ekstra beskyttelse?

Fra høringsrundene i Kongelig resolusjon kan vi lese aktørenes innspill til prioriteringen av svarthalespoven. Flere næringsaktører uttrykte bekymring fremfor en positiv holdning til forslaget om å prioritere svarthalespoven. For eksempel uttrykte Norges Bondelag at prioriteringen vil *«medføre en vanskeliggjøring av igangværende bruk for grunneier. Dette gjelder blant annet slått, grøfting og jordbearbeiding på innmark hvor svarthalespove hekker»* (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 58). Statens landbruksforvaltning fokuserer på at økonomisk kompensasjon må sikres for tapt slått (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 60). Også en grunneier viser til at hekkende fugler ønskes å tas vare på slik det alltid har vært gjort under jordbruksdriften (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 59). Klepp kommune, hvor svarthalespoven senere ble avprioritert, påpeker at *«det utvilsomt vil være konfliktfullt å innføre begrensninger på dyrka mark og på den måten påvirke inntektsgrunnlaget for det enkelte gårdsbruk»* (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 59). Som vi ser stiller disse næringsaktørene seg kritiske til prioritering av svarthalespoven, da det er andre bekymringer som er av større betydning, enn hva det vil si for svarthalespoven om den prioriteres. Denne innrammingen av forskriften om prioritering av svarthalespoven innebærer at næringsaktørene veier sine interesser opp mot tilstanden til svarthalespoven, men likevel ikke ser det som hensiktsmessig å prioritere den. Dermed handler det for disse

næringsaktørene mer om matters of concern, fremfor matters of fact. Er dette tilfellet også for naturvernorganisasjonene?

Norsk ornitologisk forening og SABIMA uttrykte bekymring for at forskriften var for kort og at den ikke ga bestemmelser om økologisk funksjonsområder. De foreslo at det burde legges inn en egen bestemmelse om økologisk funksjonsområde for svarthalespoven. «*Hekkeområder må i så fall defineres som funksjonsområde for den sørlige bestanden og det må gjennomføres skjøtsel i dette arealet som optimaliserer habitatet for arten*» (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 60). I høringsuttalelsene fra Norsk Ornitologisk Forening og SABIMA kommer det frem at de ønsker spesifikke handlingsplaner for fugler som svarthalespoven. Det kom også frem at beskyttelse av økologisk funksjonsområde vil være et hensiktsmessig virkemiddel for denne arten. Etter innspill fra alle involverte aktører valgte Miljødirektoratet å gjøre noen endringer i forskriften. Flere av høringsinnspillene anbefalte å innføre økologisk funksjonsområde for flere av de 8 artene som ble prioritert i 2011. Derimot påpekte bøndernes representanter at det vil bli vanskelig å ta slått.

Som vist tidligere var det nettopp denne aktiviteten som var en av grunnene til at svarthalespoven i utgangspunktet skulle prioriteres. Det vi ser her er at høringsinnspillene til prioritering av svarthalespoven viser at myndighetene forsøker å innrullere næringsaktørene og naturvernorganisasjonene. Etter høringsinnspill er neste steg for myndighetene å ta stilling til kunnskapen de har innhentet fra høringsrundene, og kunnskapen om arten. Dette viser til neste fase av kammermodellen, som er å bringe de kunnskapene fra konsultreingskammeret til hierarkiseringskammeret. Her veies fakta opp mot verdier. Fakta er i dette tilfellet kunnskapen om arten, mens verdier, kan sies å være landbrukspraksis som slått, og økonomiske verdier. Det er derfor et spørsmål om hvem som blir etterkommet og hvilke rangeringer som ble gjort (jf. Latour 2004).

Som allerede nevnt ble svarthalespoven prioritert i 2011, på tross av alle innvendingene fra flere næringsaktører om at det ikke var ønskelig. Dermed ser det ut til at det ble lagt mer vekt på kunnskapen i avgjørelsen til å prioritere arten, og at den ble etablert som en prioritert art i institusjonaliseringskammeret (jf. Latour, 2004). Den samme rangeringsprosessen gjennomgikk alle de 12 foreslåtte artene.

Et annet eksempel på en art som ble prioritert, på tross av negative innvendinger mot det, var insektet eremitten, *Osmoderma Eremita*. I Kongelig resolusjon kommer det frem at Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund og Landbruks- og matdepartementet stilte seg i mot forslaget om at eremitten skulle bli prioritert. Blant annet hevdet Skogeierforbundet at det er mer hensiktsmessig å verne den aktuelle lokaliteten fremfor en nasjonal forskrift. Miljømyndighetene mente derimot at eremitten har et behov for et strengt juridisk vern og at både eremitten og trærne den lever på hadde behov for vern (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 52). Det kan tyde på at naturvernorganisasjonene går sterkt inn for artene som trenger ekstra beskyttelse, mens næringsorganisasjonene viser til at prioritert art kanskje ikke nødvendigvis er det rette virkemiddelet, i bekymring for at ordningen kan medføre negative konsekvenser for dem. Utfordringene lot ikke vente på seg.

5.3 Erfaringer med prioritering av svarthalespoven.

Som vist tidligere ble de første 8 artene vedtatt som prioritert mai 2011, og alt av uttak, skade eller ødeleggelse av arter ble forbudt. Arter med økologisk funksjonsområde må bevares på en bærekraftig måte (Miljøverndepartementet, 2011a). I gjennomgangsrapporten til Multiconsult kommer det frem at svarthalespoven var den arten det var kommet inn flest dispensasjonssøknader om fra grunneiere (Multiconsult,

2014). Søknadene om dispensasjon gjaldt forbudet mot slått i hekkeområder. Som vi så i høringsinnspillene til prioriteringen var slåtteaktiviteten en av hovedutfordringene til svarthalespoven. Samtidig ble det belyst at prioriteringen av arten ville medføre vanskeliggjøring av nettopp slått. Denne ubalansen av natur på den ene siden og samfunnsverdier på den andre, synliggjør en utfordring ved å prioritere fugler. Fuglens aktivitet gjør at prioritering kan være et utfordrende virkemiddel, ifølge Ole fra NOF.

«ja altså det er jo litt av kongstanken med prioriterte arter, at man skal beskytte leveområdene deres. Det er jo selvsagt veldig viktig for fugler, også, å beskytte leveområdene, men poenget mitt er at de kan bruke mange forskjellige leveområder i løpet av et døgn, i løpet ei uke, og i løpet av et helt år, at det kan være et utfordrende virkemiddel på den måten. Så det viktigste er å få ferdigstilte handlingsplaner, at det fører med penger til forvaltning av den arten og at det skrives en god handlingsplan. Vi er veldig opptatt av det her med handlingsplaner. Det finnes flere handlingsplaner for flere fuglearter, og det gjelder også for arter som ikke er prioritert. Så det er det som vi synes er et veldig godt virkemiddel for fugler da. Du ser sånn som Dverggås, som er en sånn suksesshistorie, som hekker i Finnmark som nå er på bedringens veg. Det var bare noen få par, nå er det mange titalls par.»

Som Ole belyser i dette sitatet, kan det være utfordrende å prioritere fugler, på grunn av at de flytter på seg, og det er uforutsigbart hvor de ender opp. Handlingsplaner fremstår for dem derfor som et mer hensiktsmessig virkemiddel å bruke. Videre fortalte Ole at svarthalespoven gjerne hekker i kulturlandskaper og på Jæren liker den seg veldig godt. Som vi så i høringsinnspillene, er det tydelig hvilke aktører som blir påvirket av en slik prioritering. På grunn av at arten liker seg i kulturlandskapet vil det bety at når en svarthalespove holder til i en åker, hindrer det en bonde til å utføre slått. Kasper fra Klima- og miljødepartementet kunne fortelle at prioriteringen følger arten, og dermed følger også beskyttelsen etter. Det kan derfor tenkes at prioriteringen av svarthalespoven, i tillegg til dens stadige forflytninger, vil være utfordrende.

På den ene siden er slått viktig for bøndene, men en utfordring for fuglen. På den andre siden vil det økologiske funksjonsområdet være viktig for fuglen, men en utfordring for bøndene. Her ser vi en tydelig uenighet hvor ulike aktører, altså svarthalespoven og bøndene, setter styringsteknologien ut av spill på grunn av en uventet effekt. Dette resulterte i å bli til et høyt konfliktnivå, som igjen førte til at myndighetene valgte å avprioritere den sørlige underarten *Limosa Limosa* (Klima- og miljødepartementet, 2014). I høringsrunden om avprioriteringen av svarthalespoven kommer det frem at flere aktører la vekt på at det heller bør satses på frivillige ordninger og avtaler for å ta vare på underarten på Jæren (se Bustnes & Ødegård, 2015; Horpestad, 2015). Dermed skulle prioritering av svarthalespoven kun gjelde den nordlige underarten. Det som kommer frem i intervjuet med Ole fra NOF er at selve virkemiddelet er et viktig og sterkt virkemiddel, men for arter som fugler vil det by på utfordringer. Andre bevaringsvirkemidler enn «prioriterte arter» er derfor kanskje mer hensiktsmessig og relevante for å ivareta både fuglens og bøndenes interesser.

Som allerede nevnt, fortalte Kasper at ordningen følger artene, og at det er et dynamisk virkemiddel. Det kan tenkes, på bakgrunn av det vi har sett til nå, at det kan være enklere å avgrense områder for planter og insekter. De er små og beveger seg ikke over større områder. For fugler kan det være utfordrende å holde seg til de grensene og områdene som ordningen legger til rette for. Ole fra NOF fortalte at det kan være utfordrende for

fugler å holde seg til geografiske områder, på grunn av at de kan hekke på en tue det ene året, og kanskje en eng det neste. Dette gjør at denne praksisen med økologisk funksjonsområder ikke er treffsikker nok for fuglene. Hvordan kan man møte disse utfordringene?

Erfaringer hentet fra rapporten til Multiconsult (2014) viser at økt kunnskap og oppmerksomhet om arter har ført til at prioriterte arter blir tatt hensyn til tidlig i saker, og bidrar til fremdrift og tidlige avklaringer. Ole fra NOF fortalte at det å ha god kommunikasjon og samarbeid med de som faktisk blir berørt, er en avgjørende suksessfaktor. Han fortalte:

«Det var kanskje litt av problemet med svarthalespoven på Jæren, det var jo at de tiltakene som ble satt i gang ikke var treffsikre nok for arten og at det ikke fulgte nok midler med. Og det er klart, det er slike ting som gjør at man møter mye motstand, kanskje unødvendig stor motstand, og at den prioriteringen egentlig ble en fiasko, i og med at man måtte avprioritere igjen, istedenfor at det kunne være en suksesshistorie [...] Så det er klart, det å ha kommunikasjon og samarbeid med de som faktisk blir berørt er alfa omega og at de føler at de er inne tidlig i prosessen, så det tror jeg forvaltningen kan ha lært litt av denne prosessen som var rundt det her»

Som vist i sitatet forteller Ole at det burde vært mer involvering og kommunikasjon med bøndene på Jæren, i tillegg til at det burde vært satt av andre midler til å hjelpe bøndene med å ta vare på fuglen. Som vi har sett tidligere, ble de berørte aktørene involvert av myndighetene til å komme med innspill i høringsrunden. Det kan derimot virke som at stemmene til bøndene ikke ble vektlagt sterkt nok i konsulteringen i første omgang. Det kan tenkes at selv om de involverte næringsaktørene ble konsultert i starten, ble naturen hierarkisert over bøndenes bekymringer.

Asdal (2011) stiller spørsmål om «naturen» skal være viktigere enn det enkelte mennesket, eller menneskeheten. Å la «naturen» få siste instans er problematisk, og kan resultere i å være kunnskapsteoretisk problematisk og ikke særlig demokratisk (Asdal, 2011). Det kan virke som at myndighetene i utgangspunktet la mer vekt på «naturen», her representert av svarthalespoven, da den ble prioritert. Derimot virker det som at «kultur», representert av bøndene på Jæren, ble rangert over naturen da den ble avprioritert. Slik det er bestemt i naturmangfoldloven, må nemlig prioriteringen avveies mot samfunnsmessige interesser (Naturmangfoldloven, 2009, §14). Dette stiller spørsmål ved om hvor langt prioritering av andre arter kan gå, før styringsteknologien oversvømmer nettverkene til næringsaktører og andre berørte aktører. Var det god nok kunnskap som lå til grunn for prioriteringen av svarthalespoven?

Det kan være interessant å se på hva ulike aktører mener er god nok kunnskap om svarthalespoven. Myndighetene etablerte seg som et obligatorisk passeringsspunkt ved at ulike aktører måtte gjennom politiske prosesser for å ytre sine synspunkt om prioriteringen av svarthalespoven. Som vist tidligere ble det uttrykt bekymring angående prioriteringen av den. Da den ble prioritert konkluderte myndighetene med at kunnskapsgrunnet som forelå om artens bestandssituasjon, trusler og belastning samsvarte med kravene som

følger av naturmangfoldlov §8² (Miljøverndepartementet, 2011b, 22). Ole fra NOF kunne derimot fortelle at kunnskapsmangelen var stor, selv om svarthalespoven var en av to prioriterte fugler i Norge. For å øke kunnskapen tok NOF selv initiativ til å drive et kartleggingsprosjekt for å kartlegge hvor stor bestanden var, hvor mange fugler som fantes og hvor den befant seg. Dette prosjektet som de selv startet, har kommet av at kunnskapsmangelen har vært stor. I denne sammenheng fortalte Ole at:

«[...] For vi så at selv om det ble gitt penger til kartlegging tidligere, så var kunnskapsmangelen stor. Selv om det faktisk er en av de to prioriterte fugleartene i Norge, så visste vi ikke helt hvor den fantes rett og slett [...]Så slik var situasjonen at vi måtte, vi så at vi hadde en prioritert art i Norge, som en av to, hvor vi nesten ikke vet hvor den finnes en gang. For det er langt mindre handlingsplaner eller noen spesiell oppfølging av de her lokalitetene. Så det var nesten sånn at det var lite som skjedde rundt arten, selv om den ble prioritert.».

Til tross for at NOF så behov for å innhente mer kunnskap, mente myndighetene at det var tilstrekkelig med kunnskap om arten for at den skulle prioriteres. Ole påpekte at selv om den var prioritert, ble tiltakende utfordrende som følge av mangelen på kunnskap. Som Andersen og Nilsen (2010) belyser hadde det, i politisk sammenheng, vært mye enklere dersom vitenskapsfolkene forholdte seg til fakta, og utelukkende fakta, og politikere til verdier, og kun verdier. Slik forholder det seg ikke i den hybride verden, beriket av et utall av kvasiobjekter som setter den politiske dagsorden (Andersen, & Nilsen, 2010, s. 125). I eksempelet med ulike forståelser av hva som er nok kunnskap, kommer det tydelig frem hvordan myndighetene har mer definisjonsmakt i nettverket. Politiske handlinger legger føringer for hva slags rolle kunnskap om arter har å si for prioritering av truede arter. Kan det tenkes at andre aktører har like stor påvirkningskraft på ordningen?

5.4 Å flakse over politikk og vitenskap

Essensen med aktør-nettverksteori, som vist tidligere, er å beskrive aktører og aktanter som inngår i nettverk med hverandre, i den forståelse av at både aktører og aktanter har handlekraft (Latour, 2005). Et eksempel på at svarthalespoven kan sies å være en handlekraftig aktant er de fysiske egenskapene til fuglen. Avprioriteringen av svarthalespoven førte til at myndighetene måtte reforhandle definisjon på hvilken underart av svarthalespove som skulle prioriteres. At de måtte ta stilling til hvilken underart som skulle forbli prioritert, og hvilken art som skulle bli avprioritert, kommer av de biologiske egenskapene til fuglen. Ole fra NOF fortalte at i tillegg til at de to underartene har forskjellig utseende, er også de geografiske forholdene forskjellige for *Limosa Islandica* og *Limosa Limosa*. Som vist tidligere har underartene to forskjellige leveområder og geografisk utbredelse. Ole fortalte at den nordlige underarten har utspring fra en stor bestand i Island, mens underarten i Klepp kommune på Jæren har sitt utspring fra bestanden sør i Europa. Den sørlige underarten er mer knyttet til kulturlandskapet, «så det er jo klart, den er mer

² § 8. (kunnskapsgrunnlaget)

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet (Naturmangfoldloven, 2009)

tilknyttet menneskelig aktivitet, det er derfor det er vanskelig med den, og omkring forvaltningen av den. Blant annet bedre kommunikasjon med grunneier der den finnes». Her ser vi at det er de fysiske egenskapene til svarthalespoven som har gjort det utfordrende å forvalte et slikt vernetiltak for fuglen. Svarthalespovens bevegelser kommer i konflikt med bøndernes aktiviteter, som deretter fører til at myndighetene må vurdere på nytt hvilke verdier som skal vektlegges.

Samme problematikk finner vi også i andre land hvor svarthalespoven befinner seg. Ole kunne fortelle at NOF samarbeider med Birdlife International, og mange av de andre partnerne til Birdlife påpeker at de har samme utfordringer når det gjelder svarthalespoven. I andre land går problematikken mer ut på jordbrukspolitikk og bevaring av naturelementer i jordbruksareal. Det er med andre ord tydelig når «naturen» flyr inn i «kulturen», at den blir gjenstand for konflikt. Svarthalespoven blir en eksternalitet som oversvømmer nettverkene til bøndene, men også nettverkene til miljømyndighetene. Som vist i Callon (1984) kan rammer til tider være ustabile og påvirkes av omverdenen til enhver tid. Eksternaliteter kan oversvømme rammen og medføre at aktørene må ta ny stilling og reforhandle hva som skal innenfor rammen. På grunn av at prioriteringen av svarthalespoven ga utfordringer for bøndene, valgte miljømyndighetene på nytt å reforhandle hva de skulle gjøre med svarthalespoven. Dette innebar på nytt å konsultere med berørte aktører, ta stilling til om arten kunne beskyttes på andre måter, for deretter å avgjøre at den skulle avprioriteres. I denne sammenhengen blir rollen til kunnskapen satt på prøve.

William fra WWF og Nils fra Naturvernforbundet anser avprioriteringen for å være politisk styrt. William fortalte at svarthalespoven er internasjonalt rødlistet, og avprioriteringen hadde ingenting med faglige vurderinger å gjøre. Med andre ord forklarer de at avprioriteringen var matters of concern, fremfor matters of fact (jf Latour 2004). Hvorfor den ble avprioritert begrunnet Kasper fra Klima- og Miljødepartementet med:

«Da vi prioriterte den i 2011, så var det fordi man anså at den trengte beskyttelse og at prioritert art var det virkemiddelet i loven som var best egnet i loven. Da foreslo man det, hadde det på høring og valgte å prioritere den. Og så fikk man en del erfaringer med arten når den var etablert som en prioritert art. Konflikten rundt den på Jæren var veldig høy, og det var en viktig grunn for at man valgte å avprioritere den og da egentlig å ivareta den med andre virkemidler enn prioritert art. Det betyr at vi mente den kunne ivaretas på en annen måte enn gjennom det virkemiddelet. Det er det man har angitt som hovedgrunnene for avprioriteringen»

Som vist i sitatet var det, blant annet, på grunn av det høye konfliktnivået at svarthalespoven ble avprioritert. Det høye konfliktnivået i tillegg til den manglende faglige begrunnelsen som William forteller om, viser at det dermed ikke ble lagt like mye vekt på kunnskapen i prosessen for avprioriteringen. Hvis vi bruker kammermodellen for å forklare prosessen, kan man si at det ble foretatt en rangering (jf Latour, 2004) av høringsinnspill og vitenskap. Vi kan blant annet se at det ble gjort rangering av høringsinnspillene til berørte næringsaktører, naturvernorganisasjoner, og svarthalespoven, som kan sies å representeres av kunnskapen fra både nasjonale og internasjonale rødlistet. Som resultat av den nye rangeringen ble det vedtatt at svarthalespoven skulle avprioriteres.

5.5 Etter avprioritering

Naturvernorganisasjonene, miljømyndighetene og næringsinteressene har ulik tilnærming til hvilken rolle vitenskap og kunnskap skal ha. Det er også uenighet om hvilken kunnskap som skal gjelde. Som Lidskog, Blomgren og Sundquist (2013) påpeker, skal en forsker ikke ta for gitt hva som er sann eller falsk kunnskap, men beskrive hvordan aktører produserer kunnskap og hvordan denne kunnskapen så bedømmes og brukes av forskjellige aktører (Lidskog, Blomgren & Sundquist, 2013, s. 139). Med dette i bakhodet er det verdt å se nærmere på eksempelet fra bonden Kjell Harald Horpestads tilnærming av lokal kunnskap.

Han har en annen kunnskap og annen tilnærming til svarthalespoven enn miljømyndighetene og naturvernorganisasjonene. Han mener svarthalespoven har fått det bedre etter at den ble avprioritert. Han forteller at det er nettopp på grunn av slått at det har gått bra med svarthalespoven, og den er avhengig av at bonden slår gresset dersom man tar hensyn til fuglen under slått.

«I 2011 da forskriften ble innført kom det ingen nye svarthalespover på vingene. Da var en tredel av redene under fylkesmannens beskyttelse, men det hjalp ikke likevel. Året etter, da bøndene fikk slå med dispensasjon, kom det 14 fugleunger på vingene» (Kjell Harald Horpestad, NRK, Larsen 2015).

Horpestad er kritisk til forskriften og hva den innebærer. Som vi så i 2011, var praksisen med slått formidlet som en hovedutfordring for svarthalespoven. I dette eksempelet blir det derimot antydnet at slått er bra for fuglen. Dette viser at det er tydelig forskjell i hvordan man forstår hva slags konsekvenser praksisen slått får å si for svarthalespoven. Det er denne ulike tilnærming av kunnskap som gjør at ordningen som en styringsteknologi fører til konflikt. Ulik forståelse på hva som er riktig tilnærming for å ta vare på natur, gjelder ikke bare svarthalespoven.

5.6 Sinoberbille, et lite innsekt i stort nettverk

Et annet eksempel på hvordan ulik forståelse av hvordan man kan ta vare på truede arter, finner vi ved å undersøke prosessen med prioriteringen av arten sinoberbillen. Hvis vi går tilbake til 2011, da de første artene skulle vedtas, kan vi finne sinoberbillen blant de 12 foreslåtte prioriterte artene (Miljøverndepartementet, 2011b). Som vi så tidligere, var myndighetene klar over at landbruksaktivitet kunne bli påvirket av ordningen da svarthalespoven ble prioritert, men det vitenskapelige grunnlaget var viktigere enn de samfunnsmessige konsekvensene. I likhet med prioriteringen av svarthalespoven, var det også næringsaktører involvert (jf Latour 2004) i prioriteringen av sinoberbillen. I høringsrunden for prioritering av sinoberbillen kan vi lese at skognæringen ikke så det som hensiktsmessig å prioritere den (Kvaal, 2010).

I en årsrapport fra 2011 skriver de at prioritering av sinoberbille ikke egner seg for enkeltartsforvaltning, og mener den allerede bevares godt av Levende Skog-standarden. De stiller seg også spørrende til hva det vil si at forskriften skal innebære økologiske funksjonsområder (Norges skogeierforbund, 2011). I samme årsrapport belyser de at de jobber for å unngå forslag av prioritering som kan få konsekvenser for skogbruket. De beskriver også at de første forslagene av prioriterte arter var tilfeldig valgte arter og «*det eneste som gikk igjen, var at det var foreslått arter som ser pene ut og som har norske navn*» (2011, s.6). Dette tyder på at ordningen med prioriterte arter som en styringsteknologi er en negativ eksternalitet (jf. Callon, 2018) for denne aktørgruppen. De

har med andre ord en annen innramming av å verne truede arter og mener at de allerede har et godt nok regelverk til å kunne ta vare på sinoberbillen, nemlig gjennom andre virkemidler.

Det endelige vedtaket for sinoberbillen var at den ikke ble prioritert, blant annet på grunn av at det var behov for mer arbeid før miljømyndighetene kunne ta stilling til det (Miljøverndepartementet, 2011b). Nils i Naturvernforbundet mener det er på grunn av næringsaktørenes involvering at sinoberbillen ikke ble prioritert. Han fortalte at

«Problemet i Norge er at sektorinteressene og sektormyndighetene er mye sterkere enn miljøambisjonene, slik at krav om prioriterte arter «forsvinner» på veien fordi næringsinteresser får dem lobbet ut av listene! (Dette skjedde med for eksempel sinoberbille, som skogbruket fikk fjernet fra listen over prioriterte arter, mens Bondelaget fikk avprioritert den sørlig underarten av svarthalespove fordi den har leveområde i jordbrukslandskapet, noe som ikke passet for bøndene)».

Med andre ord mener Nils at sektorinteressene får en større definisjonsmakt i rangeringsprosessen. Dette viser at ordningen som en styringsteknologi består av ulike fortolkninger av hva som er den rette måten å ta vare på truede arter. Som Rose og Miller (1992) blant annet påpeker, består styringsteknologier av en kompleks samling av forskjellige krefter. Som vi har sett tidligere, er ordningen sektorovergripende, og på grunn av det må berørte aktører forholde seg til den. Samtidig er det også lagt opp til at ordningen skal gjennomgå en demokratisk prosess, som igjen legger til rette for at berørte aktører kan komme med sine meninger.

I likhet med eksempelet om svarthalespoven, er næringsaktørers innspill om sinoberbillen med på å definere vernekraften til ordningen. I begge tilfeller blir næringsaktørene involvert og kunnskap om artene veies opp mot næringsaktørenes praksis og meninger. Det er i denne hierarkiseringsfasen som viser at ordningen blir en bekymringsgjenstand for næringsaktørene. En bekymringsgjenstand er i følge Blok og Jensen (2009) et objekt hvor forskjellige synspunkter, livsformer og politiske praksiser samler seg rundt. For eksempel mener flere av naturvernorganisasjonene, deriblant Ole fra NOF, at avprioriteringen av svarthalespoven var en politisk avgjørelse og det var ikke noen vitenskapelige begrunnelser for å avprioritere den. Det kan virke som at vitenskapelig ekspertise bare til en viss grad strekker til, og kunnskap om svarthalespoven er noe som reforhandles og diskuteres.

Som vi så i høringsinnspillene til avprioriteringen av svarthalespoven og høringsinnspillene for prioritering av sinoberbillen, meldte det seg politiske spørsmål og spørsmål om demokratiske behov. Ved å trekke linjer til kammermodellen (jf. Latour, 2004, Jomisko, 2015) kan vi se at behovet i konsultasjonskammeret var å sikre at alle aktører og aktanter blir hørt og at debatten ikke kortsluttes for tidlig, selv om fakta er blitt gjort rede for. Deretter går prosessen videre hvor det er behov for å rangere og prioritere nye stemmer i forhold til allerede eksisterende stemmer (Blok og Jensen, 2009, s. 125). Det er også i dette hierarkiseringskammeret at spørsmål om verdier og moralske spørsmål melder seg (Latour, 2005, s. 107).

Et eksempel på at moralske spørsmål som reiser seg i hierarkiseringskammeret er diskusjoner ved Kyotokonferansen: *"to what extent the health of the American economy is more or less important than the health of the earth's climate"* (Latour, 2004, s. 107). Hvor mye skal naturen veie opp mot samfunnsinteresser? I Kongelig resolusjon fra 2011 blir det belyst at *«I tråd med §14 i naturmangfoldloven skal tiltaket avveies mot andre*

viktige samfunnsinteresser» (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 9). Dette viser at ordningen med prioriterte arter veies opp mot andre viktige samfunnsinteresser. Som vi har sett i eksemplene med avprioriteringen av svarthalespoven og prioriteringen av sinoberbilla, ble nettopp disse spørsmålene tatt i betraktning da artene ble vurdert. Det kan dermed tenkes at de samfunnsmessige verdiene ble vektlagt mer enn artenes behov for beskyttelse.

Siden forslag til arter som skal prioriteres sendes ut på høring, må derfor alle artene gjennom denne demokratiske prosessen av involvering, rangering og etablering. Nedenstående oversikt viser hvilke prosesser alle artene har gått gjennom, per april 2020.

	Foreslåtte i 2011	Status i 2011	Status i 2020
Fjellrev	Foreslått	Utsette framleggelse	Prioritert 2015
Rød skogfrue	Foreslått	Prioritert 2011	Prioritert 2011
Elvemusling	Foreslått	Behov for mer arbeid	Ikke prioritert
Storsalamander	Foreslått	Behov for mer arbeid	Ikke prioritert
Elvesandjeger	Foreslått	Prioritert 2011	Prioritert 2011
Sinoberbille	Foreslått	Behov for mer arbeid	Ikke prioritert
Dverggås	Foreslått	Prioritert 2011	Prioritert 2011
Eremitt	Foreslått	Prioritert 2011	Prioritert 2011
Honningblom	Foreslått	Prioritert 2011	Prioritert 2011
Klippeblåvinge	Foreslått	Prioritert 2011	Prioritert 2011
Svarthalespove	Foreslått	Prioritert 2011	2011(2015) avprioritert
Dragehode	Foreslått	Prioritert 2011	Prioritert 2011
Trøndertorvmose			Prioritert 2015
Skredmjelt			Prioritert 2015
Dvergålegras			Prioritert 2015
Svartkurle			Prioritert 2015
Elfenbenslav			Foreslått 2018 (Opp til høring 2020).
Tinnvokssopp			Foreslått 2018

5.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på hvordan begrepet økologisk funksjonsområde ble en gjenstand for konflikt mellom næringsinteressene, miljømyndighetene og svarthalespoven. Dette begrepet ble allerede ved utarbeidelsen av naturmangfoldloven av flere aktører påpekt som en utfordring. Svarthalespoven ble i første omgang prioritert på bakgrunn av den kunnskapen som forelå, blant annet fra rødlista. Dette ble lagt mer vekt på enn bekymringene fra de berørte aktørene, og dermed ble prioriteringen av den en *matters of fact*. Erfaringer med prioriteringen viste at ordningen involverte flere aktører, blant annet på grunn av at ordningen følger arten. På grunn av at svarthalespoven er en fugl som beveger seg over store områder, medfører det at den kan påvirke andre aktører for hver gang den finner seg en ny plass å hekke. Dette førte til et høyt konfliktnivå, blant annet på grunn av at ordningen la lokk på bøndenes praksis, nemlig slått. Dette medførte at

miljømyndighetene måtte åpne for en ny runde med konsultering, rangering og etablering av et nytt vedtak: å avprioritere den sørlige underarten.

Ved å studere denne demokratiske prosessen i lys av kammermodellen så vi at det ble gjort andre rangeringer, i motsetning til første gang den ble prioritert. I denne hierarkiseringsrunden ble det lagt mer vekt på de samfunnsmessige verdiene. Avprioriteringen ble blant annet begrunnet med det høye konfliktnivået rundt prioriteringen. Alle arter som blir foreslått som prioritert må gjennom denne demokratiske prosessen, og sinoberbillen er også et eksempel på at flere aktører er involvert i utformingen av ordningen som en styringsteknologi.

Som vist var det også uenigheter om hva slags kunnskap som var riktig kunnskap. Da svarthalespoven ble prioritert mente myndighetene at det var tilstrekkelig med kunnskap for å prioritere den. Erfaringer fra bonde Kjell Harald Horpestad viste derimot at de hadde en annen oppfatning av hva som var riktig praksis for å ta vare på arten. Praksisen med ta slåtten ble dermed rammet inn ulikt av bonden og av myndighetene.

6 Å styre eller bli styrt - ordning i praksis

I forrige kapittel så vi hvordan rammene til ordningen med prioriterte arter ble tøyd da tiltak om å prioritere svarthalespoven ble satt iverksatt. Økologisk funksjonsområde utfordret tradisjonelle praksiser i landbruket, til tross om at berørte aktører i forkant av prioriteringen hadde advart mot et slikt regelverk. Dette førte til et høyt konfliktnivå, hvor miljømyndighetene valgte å avprioritere arten. Ut i fra hvilken art som ble prioritert viste det seg at ordningen som en styringsteknologi åpnet for å involvere nye aktører. Hver nye foreslåtte art måtte gjennomgå konsultering og rangeringmen. Basert på hvilken art som ble prioritert, ble ulike aktører som ble innrullert til nettverket.

I perioden 2011 til 2015 fikk myndighetene noen erfaringer med praksisen av ordningen. Etter erfaringsinnhentingene skjedde det politiske endringer som førte til at truede arter skulle vernes ut fra andre premisser enn de premissene som ble lagt i 2009. Denne endringen finner vi i Stortingsmelding 14 (2015-2016) «*Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*». Det ble blant annet gjort endringer av hvilke kriterier arter skulle prioriteres ut i fra, og den nye praksisen skiller seg fra hvordan myndighetene skisserte utvelgelsespraksisen tilbake i 2009. Myndighetene gikk fra å finne arter som kunne passe til ordningen, til å finne virkemidler som kunne passe den enkelte arten. Hvilke følger fikk det for ordningen?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på denne praksisendringen. Først skal vi undersøke hvorfor det var et behov for å endre praksis og hvilke aktører som var involvert i dette arbeidet. Deretter skal vi se hvilke kriterier myndighetene etablerte tilbake i 2009, da de utarbeidet naturmangfoldloven og hvilke meningsdannelser som ble gjort under dette arbeidet. Ved å anvende kammermodellen (jf. Latour 2004) kan vi undersøke prosessen rundt arbeidet med Stortingsmeldingen og se hvilke forhandlinger som ble gjort, og hva som førte til at utvelgelsespraksisen ble endret. I etterkant av denne Stortingsmeldingen kom Miljødirektoratet med en tiltakspakke, «*Trua Natur*» (2018), hvor de foreslo å prioritere 2 nye arter. Hvorfor ble bare 2 av 90 vurdert som prioritert art?

6.1 Å fly inn i politikken

Stortingsmeldingen «*Natur for livet: norsk handlingsplan for naturmangfold*» (2015) er regjeringens politikk for naturmangfold og en oppfølging av Biomangfoldkonvensjonen. Konvensjonen sier at «alle land skal oppdatere sin nasjonale strategi og handlingsplan for bærekraftig bruk og vern av mangfold innen utgangen av 2015» (Meld. St.14 (2015-2016), 2015, s.10). Med dette som bakgrunn inviterte myndighetene en rekke organisasjoner, som miljøorganisasjoner, kunnskapsinstitusjoner og næringsorganisasjoner. Magne fra Miljødirektoratet fortalte at som følge av arbeidet med Stortingsmeldingen var ikke antallet prioriterte arter høyere. Han fortalte videre at denne Stortingsmeldingen var en totalgjennomgang av arbeidet, og ble etterlyst av flere departement, deriblant Finansdepartementet. Magne fortalte at:

«Det var veldig lite forutsigbart for de andre sektorene og, altså hvis det hele tiden bare kom noen sånne bolker med arter og naturtyper som skulle jobbes med, så var det veldig lite tilfredsstillende. Det blir vanskelig, altså hvor stort blir det her totalt, det totale bildet til slutt, i og med at særlige prioritert art er et ganske strengt virkemiddel? Det er jo en form for vern, kan du si, uten at det er erstatningsmessig vern. Så det blir vanskelig for både kommuner

og grunneiere og sektorer, altså hvor stort blir bildet her til slutt? Og det ønsket de egentlig å ha litt mer oversikt over».

Sitatet illustrerer hvordan ordningen fremstår som en uforutsigbar eksternalitet for de andre sektorene. Siden ordningen er sektorovergripende, må de ta stilling til disse bolkene med nye arter som kommer ofte. Hos Finansdepartementet står den økonomiske rammen sentralt. Når nye arter prioriteres, må de ta stilling til hvor mye den enkelte arten vil koste. I tillegg til økonomiske aspekter ved ordningen, hadde myndighetene gjennomgang av andre kriterier.

I Stortingsmeldingen «Natur for livet» (2015) la myndighetene nye ambisjoner for å ivareta truede arter:

«Bruke virkemidlene vern, utvalgte naturtyper og prioriterte arter for langsiktig ivaretagelse av truede arter og deres økologiske funksjonsområder. Som et første skritt bruke disse virkemidlene for å bedre tilstanden for arter som er kritisk truet eller sterkt truet i Norge og som også enten har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge eller truet globalt eller i Europa» (Meld. St.14 (2015-2016), 2015, s. 112).

Som vist i sitatet ønsker myndighetene å bruke prioriterte arter for å ivareta truede arter som har sin vesentlige andel av sin utbredelse i Norge. Med dette menes 25% eller mer av den europeiske bestanden som befinner seg i Norge (Meld. St.14 (2015-2016), 2015, s. 13).. Dette kriteriet får en sentral rolle i praksisskiftet, nemlig å velge ut arter som er *ansvarsarter*. Dette er det andre kriteriet i naturmangfoldloven, altså §23 bokstav b, «Kongen i statsråd kan ved forskrift utpeke angitte arter som prioritert. Ved avgjørelsen legges vesentlig vekt på om – arten har en vesentlig andel av sin naturlige utbredelse eller genetiske særtrekk i Norge» (Naturmangfoldloven, 2009, §23b). Ifølge Stortingsmeldingen er ikke begrepet ansvarsart et juridisk begrep, og brukes heller ikke i naturmangfoldloven.

Kasper fra Klima- og miljødepartementet fortalte at det var et skifte i hvordan myndighetene valgte ut arter til prioritering. Han fortalte at:

«Før meldingen natur for livet, så ga vi oppdrag til Miljødirektoratet om å komme med forslag. Og de snakket da med fylkesmennene, fagpersoner i forskningsmiljøer og så videre. Direktoratet skaffet så et godt faglig grunnlag på hvorfor det var viktig å prioritere. Så før 2016 kan du si vi spurte Miljødirektoratet om hvilke arter som kunne være aktuelle som prioriterte arter. Etter meldingen i 2016 kom Stortinget med klare føringer hvor de sa at i første omgang skal vi se på de kritisk og sterkt truet som også er ansvarsart. Og da sendte vi det oppdraget til Miljødirektoratet at de skulle se på disse artene og foreslå den mest hensiktsmessige virkemiddelbruken. Så det er et skifte i hvordan man nå gjør det»

Kriteriene om ansvarsart ble altså det styrende i den nye praksisen for å velge ut arter til prioritering. De nye kriteriene fremstår som et resultat av at myndighetene involverte nye aktører for å diskutere hvilke kriterier som skulle være gjeldende. Myndighetene gjør altså nye vurderinger og rangeringer på hva som skal være gjeldende for utvelgelse av prioriterte arter. For eksempel inngår det i Stortingsmeldingen at myndighetene skal legge vekt på at det gjennomføres utredninger av vesentlige samfunnsøkonomiske og andre konsekvenser, og offentlig høring, før det vedtas å bruke virkemidler for en konkret art (Meld. St.14 (2015-2016), 2015, s. 109). Konsekvenser av tiltak som kan gå ut over samfunnsøkonomiske interesser ser ut til å være av stor betydning for myndighetene. Videre inngår det i Stortingsmeldingen at «det er viktig å finne treffsikre virkemidler som

gir tilstrekkelig beskyttelse uten å begrense annen samfunnsnyttig virksomhet mer enn nødvendig» (Meld. St.14 (2015-2016), 2015, s. 110). Det var nettopp treffsikkerhet som ble det problematiske med prioriteringen av svarthalespoven, som Ole fra NOF fortalte om i forrige kapittel.

Som vi har sett tidligere innebærer tiltak om prioritering en prosess som må gjennomgås grundig og være nøye konsultert. Dette for at det ikke skal oppstå noen uenigheter. Med dette som bakgrunn, er det interessant å se hvordan svarthalespoven ble prioritert, til tross for at Ole fra NOF påpekte at det ikke var nok kunnskap om arten. Stortingsmeldingen ble dermed et viktig arbeid for å løse opp en departementsuenighet om hvordan ordningen med prioriterte arter skulle styres.

Ifølge Asdal (2011) er naturobjekter med på å berøre og sette politikk i bevegelse. Med dette som utgangspunkt kan vi dermed trekke linjer til Jomiskos (2015) studie på arbeidere i NOUer. Han påpeker at *«når kunnskap og anbefalingene skal rangeres i forhold til hverandre, melder kontroversene seg og styrkeforholdet mellom partene kan endre seg over tid. Dermed kan rangeringer gjøres om på, eller rangeringene kan bli forholdsvis utydelige»* (s.157). I tillegg til erfaringsinnhenting fra Multiconsult (2014) kan det dermed sies at myndighetene måtte gjennom en ny konsultering- og hierarkiseringsprosess i arbeidet med Stortingsmeldingen fra 2015-2016. Hvordan skiller den nye praksisen seg ut, sammenlignet med hvordan myndighetene så for seg at ordningen skulle fungere tilbake i 2009?

6.3 Ordningen i retroperspektiv

Naturmangfoldloven ble ansett som en revolusjon av en lov da den ble iverksatt i 2009 (Ole fra NOF). Kort tid etter ble det satt i gang et arbeid for å velge ut arter som kunne passe ordningen. Ifølge Magne ville departementet komme i gang med utvelgelsesarbeidet ganske fort, men samtidig skulle det være et krav til kunnskap. Han fortalte at dette kunnskapskravet var styrende for hvilke arter man kunne sette i gang med. Om det som var styrende fortalte han *«[...] bakgrunnen for hvilke arter og sånn som fikk handlingsplaner, det var jo også basert litt på situasjonen, altså hvor truet arter var og påvirkningsfaktorer, som hvor utsatt var artene for fortsatt negativ påvirkning»*. Som Asdal (2011) påpeker bidrar vitenskapelig kunnskap, tekniske innretninger og materielle arrangementer til å forme politikkenes saker. Altså kunnskapen om de truede artene som Miljødirektoratet hentet inn, la grunnlaget til å finne arter som kunne passe og forme ordningen.

Magne fortalte at det var biologer som ledet arbeidet i hvordan arter ble valgt ut. Etterhvert fikk de en bruttoliste for ulike artsgrupper av arter som kunne være egnet som prioritert art og jobbet ut fra denne listen. *«Så hadde vi en sånn referansegruppe, hvor det var både organisasjoner og ulike sektorinteresser, altså naturvernorganisasjoner, skogsiden, landbrukssiden og forskjellige som var med i denne gruppen, og så hadde vi møter og sånn og diskuterte en del kandidater, de som kunne velges ut»* (Magne). Dette arbeidet viser at myndighetene henter kunnskap fra ulike aktører, aktører som også har ulik kunnskap. Denne referansegruppen som bestod av ulike aktørgrupper, måtte gå sammen for å bli enige om hvilke arter som skulle prioriteres. Den endelige listen viser at de kom frem til en enighet og dermed oppnådde en mobilisering. Altså de kom fram til et felles mål og formet en allianse (Callon, 1998). Deretter ble forslagene sendt ut på høring til involverte aktører.

Involvering av berørte aktører er viktig i forkant av høringer for å velge ut prioriterte arter. *«Konsultasjon skal resultere i forslag om relevant og riktig kunnskap som må vurderes.*

Ideen bak hierarkiseringskammeret var at det her skjer en rangering av slike forslag» (Jomisko, 2015, s. 189). I tilfellet med utvelgelse av arter som kunne egne seg til prioritering, består konsultasjonen av det arbeidet Miljødirektoratet gjør med referansegruppen, hvor de diskuterte aktuelle kandidater. Videre skal Miljødirektoratet, i forkant av høringer, involvere berørte faginstanser, miljø- og næringsorganisasjoner og direktorater i arbeidet med forslaget (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 9). Av berørte direktorater omfattes Statens landbruksforvaltning, Fiskeridirektoratet, Norges Vassdrags- og energidirektorat og Riksantikvaren, Artsdatabanken og fylkesmennenes kontaktutvalg (Miljøverndepartementet, 2011, s. 9). Myndighetene involverer disse aktørene for å kunne gå videre til hierarkiseringskammeret, hvor høringsinstansens innspill blir vurdert og rangert.

Vi kan trekke linjer til Jomiskos (2015) hierarkiseringskammer, hvor et departement kan ha en sak ute på høring for å finne ut hva berørte parter har å si om forslaget (Jomisko, 2015, s. 36). Det er nettopp dette som skjer når Miljødirektoratet sender forslagene om foreslåtte arter ut på høring, for å undersøke de ulike aktørenes perspektiver. Som følge av ulike høringsinstanser, kan aktører komme sine synspunkter på forslag av prioritering av arter fra konsulteringskammeret, dermed kan det oppstå ulike meningsdannelser. Som vist i forrige kapittel var det ulike formeninger om prioriteringen av svarthalespoven. Er det i dette hierarkiseringskammeret hvor spørsmålet om hvem som har mer handlekraft enn andre kommer frem?

Som Rose & Miller (1992) påpeker er det den komplekse samlingen av forskjellige krefter som gjør at vi kan forstå de avgjørelsene og handlingene som gjøres av de individene, gruppene og organisasjonene til de ulike nettverkene. I konsultasjonskammeret veies fakta opp mot verdier, og som belyst i forrige kapittel var sinoberbilla gjennom samme høringsprosess som svarthalespoven, men endte med forskjellige utfall. I konsultasjonskammeret er det mange aktører og aktanter som forhandler med hverandre; naturen (sinoberbilla, svarthalespoven), lover og dokumenter, data av naturen og departementer. I følge Andersen og Nilsen (2010) kan politisk-vitenskapelige utfordringer ikke håndteres demokratisk, så lenge vi insisterer på et forutbestemt skille mellom fakta og verdier. Den demokratiske prosessen må være til stede hele veien gjennom fasene fra perpleksitet og frem til konsensus (s.126).

Slik praksisen deretter tilsier skal direktoratet oppsummere høringen og gi sin tilrådning til departementet. Slik det er foreskrevet i Kongelig resolusjon foregår prosessen for godkjenning av prioritering av arter på denne måten. Endelig forslag av nye forskrifter skal forelegges berørte departementer, og vedtakene fattes av Kongen i statsråd (Miljøverndepartementet, 2011a, s. 9). Når en art er vedtatt skal *«fylkesmannen informere gjennom annonsering i lokalpresse e.l., og så langt som mulig, i samarbeid med kommunen, gjennom informasjon direkte til grunneiere som har kjente prioriterte arter, økologiske funksjonsområder forekomster av utvalgte naturtyper på sin eiendom»* (Miljøverndepartementet, 2011b, s. 9). Artene som vedtas av Kongen i statsråd fører dermed til at tiltak om å prioritere arter blir institusjonalisert (jf. Latour 2004). Det *«dreier seg primært om en stabilisering av kunnskap og politikk, av kunnskapsgrunnlaget for politiske forslag og av forslagene i seg selv»* (Jomisko, 195). Etter at en art blir vedtatt som prioritert, medfører det til at de aktører som påvirkes av ordningen blir koblet opp mot nettverket. Det kan dermed tenke seg at ulike aktører ikke nødvendigvis påvirkes av de samme artene. For eksempel vil en prioritering av trøndertorvmosen påvirke andre aktører enn ved en prioritering av dverggås. Dette viser at når nye aktører innrulleres til nettverket med prioriterte arter, tydeliggjør det at ordningen er en politisk prosess som

hele tiden gjennomgår translasjoner (jf. Callon, 1998) og demokratiske prosesser (jf. Latour 2004).

6.4 Ordningen med prioriterte arter, har den fungert?

Kongelig resolusjon «*Forskrifter om prioriterte arter*» (Miljøverndepartementet, 2011b) ble godtatt av Kongen i statsråd mai 2011, og de 8 første artene ble prioritert, deriblant svarthalespoven. Etter at tiltakene ble vedtatt ønsket myndighetene å hente inn kunnskap og erfaringer om hvordan ordningen om prioriterte arter hadde fungert. I 2014 publiserte Multiconsult (2014) en rapport om gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven. I denne erfaringsinnhentingen kom det blant annet frem at i den korte perioden siden forskriften om prioriterte arter trådte i kraft, har det vært vanskelig å dokumentere bestandsendringer på ulike lokaliteter. Rapporten viste at regelverket har hatt positive effekter for arter som klippeblåvinge, eremitt, rød skogfrue, dragehode og elvesandjeger. Halvparten av Fylkesmannens Miljøvernavdelinger mente at statusen prioritert art har økt bevisstheten og aktsomheten blant sentrale aktører, blant annet hos samferdsel og kraftlinjeutbygging. For andre aktører har fokuset rundt prioritering av arter ført til en bedre fremdrift og tidligere avklaringer, jo tidligere arten har kommet inn i saken. Særlig når det gjelder kostnad og tidsbruk (Multiconsult, 2014). Her ser vi et eksempel på at ordningen kommer inn som eksternalitet og oversvømmer rammene (jf. Callon, 1998) hvor aktører er nødt til å forholde seg til ordningen. Dermed er det for disse aktørene positivt at kunnskap om ordningen og arter kommer tidlig inn i prosessene,

Derimot er det noen respondenter som har informert om saker hvor involveringen av en prioritert art har ført til forsinkelser eller ekstrakostnader. «*Flere respondenter påpeker at dette er en naturlig konsekvens av at flere samfunnsinteresser skal hensyntas i planlegging i prosjektgjennomføring*» (Multiconsult, 2014, s. 8). Rapporten nevner ikke hvilke arter dette gjelder, men som vi så tidligere ble svarthalespoven en bekymringsgjenstand for flere aktører. Videre gjør rapporten oppmerksom på at prioriterte arter har ført til negative konsekvenser for aktører som grunneiere, næringsutøvere, kommuner og andre. Som vist i forrige kapittel førte prioriteringen av svarthalespoven til praksisutfordringer for bøndene på Jæren. For aktørene som det henvises til i rapporten, kan det virke som at ordningen med prioriterte arter rammes inn som negative økonomiske konsekvenser. Dermed kommer ordningen inn som en oversvømmelse ved at deres praksiser påvirkes av en sektorovergripende ordning som prioriterte arter.

Rapporten til Multiconsult (2014) trekker også frem at det gjennomgående i tilbakemeldingene kommer som følge av at loven fortsatt er ny, derfor er erfaringene med å praktisere flere av reglene begrenset. På bakgrunn av dette, konkluderer rapporten, at det kan være en utfordring å dra generelle konklusjoner om hvordan loven fungerer og hva som kan være eventuelle forbedringspunkter. Da rapporten ble lansert, var praktiseringen av ordningen fortsatt under utvikling, spesielt på kommunalt nivå. Hvor begrensede ressurser og kompetanse i flere tilfeller framheves som en utfordring når det gjelder praktiseringen av regelverket (Multiconsult, 2014). Vi kan trekke linjer til eksempelet med svarthalespoven, hvor det var ulik type kunnskap som gjorde at ordningen, som en styringsteknologi, ikke passet bøndenes innramming. Der miljøforvaltningen mente at de kunne ta vare på arten gjennom økologisk funksjonsområde, hadde bøndene en annen kunnskap om hvordan svarthalespoven lever. Kunnskap er dermed sentral i de styringsaktivitetene, og til formingen, av dets objekter (Rose & Miller, 1992). Som vi skal se nærmere på, blir altså kunnskapen og erfaringene myndighetene tar med seg videre fra Multiconsultrapporten sentral i formingen av ordningen.

6.5 Natur for livet - tilbake til politisk undring

Stortingsmeldingen «Natur for Livet» (2015) belyser de funnene som ble lagt frem i rapporten fra Multiconsult (2014). «*Naturmangfoldloven skal ligge fast, men erfaringene med praktiseringen er gjennomgått. Erfaringsinnhenting viser blant annet at det fortsatt er behov for å forbedre kunnskapsgrunnlaget og tilgjengeliggjøringen av dette, og for å klargjøre prinsipper for virkemiddelbruken, særlig av prioriterte arter*» (Meld. St.14 (2015-2016), 2015, s. 10). I tillegg til kunnskapsetterspørselen ble det i samme rapport etterspurt tydeligere kriterier for hvilke arter som skal prioriteres. Magne fortalte at forvaltningen gikk fra å lete etter arter som kunne passe ordningen, til å gå gjennom lista med truede arter og se hvilke virkemidler som kunne egne seg til å beskytte de. Kasper fra Klima- og miljødepartementet sa, som vist tidligere, at det var et skifte i måten myndighetene valgte ut arter på. Blant annet ble den nye strategien å gå ut i fra de som var kritisk og sterkt truet, og som også var ansvarsarter. Dette praksisskiftet viser at myndighetene var gjennom en ny hierarkiserings- og institusjonaliseringsrunde (jf. Latour 2004). Kriteriene som ansvarsart ble et mer sentralt tiltak enn tidligere, myndighetene måtte dermed reforhandle om hvordan de skulle ramme inn ordningen med prioriterte arter. Hva var resultatet av denne endringen?

Etter Stortingsmeldingen kom ut i 2015, ba Klima- og miljødepartementet Miljødirektoratet om en gjennomgang av 90 arter. Dette var arter som var sterkt truet eller kritisk turet ifølge rødlista, hvor mer enn 25 prosent av en europeisk bestand befinner seg i Norge (Miljødirektoratet, 2018). Magne stiller seg positiv til den nye tilnærmingen ved at «*det er en bedre tilnærming, for da låser du deg ikke opp i ett virkemiddel egentlig og jakter på de artene. Men det er jo, altså da Stortinget behandlet Stortingsmeldinga, så var egentlig forventningene, og ambisjonen, om å få flere prioriterte arter var jo klar*». Etter tiltakspakken la Miljødirektoratet fram 2 arter som forslag til prioritering; elfenbenslav og tinnvokssopp (Sandberg, 2018). For de resterende 88 artene ble det anbefalt bevaring i frøbank, såkalt *ex situ-bevaring* (Miljødirektoratet, 2018). Naturvernorganisasjonene som Naturvernforbundet og WWF var derimot uenige om at en slik fremgangsmåte var bedre. Nils fra Naturvernforbundet fortalte at

«Mangel på at arter prioriteres og at utredningen fra Miljødirektoratet ikke løfter fram mange nye arter er i stor grad politisk betinget, dessverre. Her er det tunge næringsaktører som ikke ønsker innblandinger i egen aktivitet og Miljømyndighetene feiger rett og slett ut! Dette synes Naturvernforbundet er alvorlig. Vi mener dette underkjenner behovet for kunnskapsbasert og faglig god forvaltning. Vi mener dette svikter Norges oppfølging av nasjonale miljøambisjoner og internasjonale forpliktelser»

Nils legger vekt på at kunnskapskravet bør veie tyngre enn næringsaktørenes interesser, og at det kunnskapsbaserte behovet forsvinner i dette arbeidet. Videre fortalte han:

«Miljødirektoratet presenterte i 2018 en utredning med en liste på 90 mulige arter. 22 av artene gir Miljødirektoratet opp å redde, og mange andre skal ivaretas i frøbank! Dette er å spille fallitt! 66 arter skal reddes gjennom sektorlover og regler vi allerede har, men som langt fra har fungert godt nok til å redde dem, mange har faktisk blitt mer truet på tross av næringsaktørenes egne påstander om forbedringer. Derfor skulle de vært prioritert, men miljømyndighetene feiler grovt!»

Nils viser til at de to nye utvalgte artene ikke er nok. En slik tilnærming ser ikke ut til å være et bedre tiltak for Naturvernforbundet, da de stiller seg kritisk til at næringsaktører

selv tar ansvar gjennom de tiltakene de har. William fra WWF stiller seg også kritisk til at det var kun to arter som ble prioritert ved siste runde. Han mente det burde blitt gjennomført en ordentlig utredning av aktuelle arter fra et biologisk synspunkt. Dette er i tråd med det som var intensjonen med ordningen, og at det burde vært utgangspunktet for videre diskusjon. Til at andre sektorer får ansvaret, fortalte han:

«[...] Og sagt at det handler ikke om man klarer å få til med andre forvaltningsverktøy. Noen ganger stemmer det, noen ganger er det bare tull! Stemmer ikke i det hele tatt. Da har du på en måte politisert prosessen før du har liksom laget, fått på plass et ordentlig faggrunnlag. Så de burde fått fram et godt faggrunnlag, en god gjennomgang av de aktuelle artene og før du skal begynne de politiske hestene om hva som kan fungere eller ikke fungere. Det er liksom tydelig nå, at der det er en del sånn større næringsinteresser, eller eventuelt større politiske interesser koblet til litt mindre næringsinteresser, der er det liksom vanskeligere å foreslå noe, for at det er en motvilje mot, at det skal komme, at det skal bli noe sterkere miljøhensyn da, enn det det er»

Det William belyser her er at det bør ligge et godt faggrunnlag til grunn før de politiske prosessene settes i gang. I tillegg påpekte han at det er vanskeligere å få til et godt miljøvern der det er næringsinteresser involvert. Begge representantene fra miljøvernorganisasjonene mente at næringsinteressene får for mye handlingsmakt i prosessene hvor arter skal velges ut. Ifølge Rose og Miller (1992) bør styringsproblematikker analyseres i form av styringsteknologier. Vi kan forstå de mange og delikate nettverkene som kobler sammen grupper og organisasjoner etter ambisjonene til autoritetene i de avanserte demokratiene av nåtiden. Blant annet ved å analysere avhengigheten mellom politiske rasjonaliteter og styringsteknologier (s.175-176). Som vist i sitatene over kobler ordningen med prioriterte arter grupper og organisasjoner sammen i form av involvering (jf. Latour 2004). De mente at involvering av naturvernorganisasjoner har blitt vanskeligere etter Stortingsmeldinger, da andre aktører får mer å si.

I tiltakspakken Trua Natur (2018) hadde Miljødirektoratet samarbeidet med ulike direktorater, og vurdert juridiske og økonomiske virkemidler knyttet til ordningen med prioriterte arter. De andre direktoratene var Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, NVE, og Forsvarsbygg. «Ved å gjøre samfunnsøkonomiske avveininger og vurdere alle tilgjengelige virkemidler har direktoratene identifisert de virkemidlene som er mest egnede, for å nå det målet for disse artene og naturtypene» (Miljødirektoratet, 2018). Vi ser her at myndighetene, sammen med direktoratene, har gått gjennom alle 90 arter og gjort samfunnsøkonomiske avveininger for hver av dem. Den økonomiske rammen spiller med andre ord en sentral rolle i dette hierarkiseringskammeret. Myndighetenes valg av å benytte andre virkemidler, fremfor prioriterte arter, viser de har valgt å ikke innrullere disse artene innenfor sitt rammeverk knyttet til ordningen med å prioritere arter.

6.6 Vanskelig med endelig institusjonalisering?

Basert på det som har blitt presentert i denne oppgaven, kan vi stille spørsmålet om en institusjonalisering av ordningen med prioriterte arter er mulig. I det siste kammeret til Latour etableres det en form for enighet eller at politiske prosesser får en viss form for stabilitet og orden. Når orden etableres skal det være gode grunner før man begynner å tukle med disse (Skjølsvold, 2015, s. 137). Som vi har sett i denne masteroppgaven har myndighetene blitt tvunget til å gå tilbake til konsulteringskammeret flere ganger for å

gjøre endringer, selv etter at vedtak ble etablert. Myndighetene forsøkte å etablere en ordening som skulle ta utgangspunkt i vitenskapelige kriterier. Ordningen ble institusjonalisert ved at naturmangfoldloven ble vedtatt. Denne institusjonaliseringen ble reversert da Stortingsmeldingen førte til praksisskifte og myndighetene på nytt redefinerte rammene for prioriterte arter.

Både i arbeidet med å konstruere ordningen, og i arbeidene med å velge ut arter, åpnes det for involvering av nye aktører i nettverket hver gang nye prioriteringer foreslås eller vedtas. Det er rimelig å anta at det ikke er lett å få til etablering av enighet i slike politiske saker som angår natur. På samme måte som at forskerne i Callons (1998) kamskjell-artikkel har en annen forestilling om naturen, er det tydelig at også myndighetene har en annen forestilling om naturen og hvordan den kan forvaltes. Noe som kan ha gjort prioriteringsarbeidet utfordrende er de ulike innrammingene av naturen og ordningen som de ulike aktørene gjør. For eksempel var det viktig for finansdepartementet å ha de økonomiske rammene på plass, siden ordningen for dem var uoversiktlig. For dem blir naturen representert i form av tall og økonomiske utfordringer. For naturvernorganisasjonene WWF og Naturvernforbundet var det viktig at faktagrunnlaget og vitenskapelige dokumentasjoner lå til grunn, da den vitenskapelige dokumentasjonen rammer naturen inn som sårbar og trenger beskyttelsen som statusen prioritert kan gi.

Det kan være utfordrende å få til institusjonalisering av en slik ordening, fordi politikk handler om, ifølge Asdal (2011), å bli satt i bevegelse av ting og naturobjekter. Det kan delvis stemme i dette tilfellet. Det kan tenke seg at svarthalespoven satte i gang en rammekonflikt og bevegelser av politiske tiltak, som for eksempel avprioriteringen. For at avprioritering skulle være mulig, var det imidlertid de menneskelige aktørene som satte i gang den politiske prosessen med å avprioritere. En sentral del av det som skjer er at næringsaktører får en større rolle i politikkkutforming. Dette så vi også da Stortingsmeldingen ble utarbeidet. Myndighetene måtte på nytt vurdere hvilke kriterier og verdier som skulle få en større rolle for ordningen enn tidligere. Slik empirien foreligger kan det dermed indikere at næringsaktører som har økonomiske faktorer som sitt rammeverk knyttet til ordningen, får mer definisjonsmakt. Ordningen blir dermed en gjenstand for økonomibekymring, eller matters of concern (Latour, 2004). Det vitenskapelige grunnlaget skal fortsatt ligge til grunn, og det er på bakgrunn av disse kunnskapene at artene prioriteres. Det kan virke som at bekymringene til naturvernorganisasjonene ikke blir hørt i like stor grad som næringsaktørenes stemmer.

I Latours kammermodell snakker han om lokale så vel som globale klima, krever nye politiske institusjoner hvor en rekke representanter må møtes på samme bord fordi alle er engasjert i samme kollektive eksperiment (Blok & Jensen, 2009, s. 133). Men hva med når alle representantene er engasjert i samme ordening, men har ulike innramminger? Tok Latour sektorinteresser med i betraktning da han utviklet denne kammermodellen? Det er kanskje ikke mulig å oppnå en institusjonalisering, slik Latours ideer om demokratisering av vitenskap og politikk foregår. Da fremstår Jomiskos (2015) ideer om politisk kammermodell som en bedre tilnærming. Ordningen som et politisk tiltak blir gjenstand for eksternalitet til berørte aktører når nye arter prioriteres. Det betyr også nye nettverk, nye interesser, og nye forhandlingsprosesser. Vil det bety at det er mindre konfliktfylt å prioritere arter hvor det er færre aktører som påvirkes? Det kan tenke seg at det er lettere å prioritere arter som planter, moser og arter som stort sett ikke beveger seg like mye som fugler.

Som vi så tidligere i dette kapittelet ville myndighetene «bruke virkemidlene vern, utvalgte naturtyper og prioriterte arter for langsiktig ivaretagelse av truede arter og deres

økologiske funksjonsområder» (Meld. St.14 (2015-2016), 2015, s.112). Vi har i empirien sett at det politiske systemet, naturen og nettverk av aktører stadig endrer seg. Dersom det prioriteres nye arter, vil det oversvømme andre nettverk politiske sysDet kan være ønskelige å oppnå stabilisering, fordi det alltid kommer inn nye aktører, og oversvømmelsen blir normen, slik Callon (1998) skisserer.

6.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett hvordan internasjonale forpliktelser og ny kunnskap om ordningen førte til at myndighetene gjorde nye vurderinger for hvordan ordningen skulle fungere. Med ny kunnskap og erfaring basert på rapporten til Multiconsult (2014), måtte myndighetene tilbake til konsultering og rangering, fordi den nye kunnskapen og erfaringen måtte få plass i det nye rammeverket til myndighetene og de involverte aktørene. Jomisko (2015) påpeker at styrkeforhold kan endre seg over tid og rangeringer må derfor endres. Myndighetenes fokus på ansvarsarter til Norge og kostnadene rundt prioriterte arter kan tolkes som at næringssektoren og finanssektoren fikk en større definisjonsmakt enn tidligere. Etter stortingsmeldingen skjedde det et praksisskiftet. Da myndighetene skulle konsultere og rangere 90 nye arter, ble det dermed lagt vekt på de samfunnsøkonomiske aspektene. 2 arter fikk status som prioritert, mens de resterende artene fikk et annen vernetiltak. Naturvernorganisasjonene mener derimot at en slik tilnærming ikke er godt nok, i motsetning til myndighetene.

7 konklusjon

Stokland (2016) argumenterte for at arbeidet bak styringspraksiser har en tendens til å bli utelatt eller glemt av både offentlige debatter og historiske narrativer som angår politikk. Derfor har målet med oppgaven vært å undersøke hvordan ordningen med prioriterte arter fungerer i praksis, og hvilke vurderinger som lå til grunn for prioritering av truede arter. Oppgavens problemstilling ble dermed å undersøke: *på hvilken måte påvirkes ordningen med prioriterte arter av demokratiske prosesser, og hvilken påvirkningskraft har involverte aktører i denne prosessen?* I denne oppgaven har vi gjennom foregående analysekapitler fulgt ordningen med prioriterte arter gjennom tre faser, som også har vært utgangspunkt for oppgavens struktur. Vi har sett på hvordan den konstrueres, hvilke prosesser som ble satt i gang da den ble satt ut i praksis og hvilke politiske prosesser som har endret seg på bakgrunn av erfaringer med den. For å besvare denne problemstillingen er det blitt brukt analytiske verktøy som ANT, translasjon, innramming, styringsteknologi og kammermodellen.

Ved å anvende Latours (2004) og Jomiskos (2015) kammermodell har vi sett hvordan ordningen har vært preget av det Latour skisserer som en demokratisk prosess av vitenskap og politikk. Analysen viser at ordningen påvirkes av at det er mange aktører som er involvert i de ulike prosessene som ordningen må gjennom. I utarbeidelsen med ordningen og naturmangfoldloven, så vi at konstrueringen av den var preget av et stort aktør-nettverk, bestående av blant annet internasjonale konvensjoner, norske regelverk og et behov for å få et nytt regelverk rundt bevaring av biologisk mangfold. Det som kommer frem i NOU 2004:28 og Odelstingsproposisjonen nr 52 (2008-2009) kan også sammenlignes med det som skjer i konsulteringskammeret. Her mente Latour at alle aktører skal bli hørt, og det er i dette kammeret vi kan se hvilke aktører som involveres i utarbeidelsen med ordningen. Dette innebar aktører som ulike departementer, direktorater, kommuner, fylkeskommuner, naturvernorganisasjoner, næringsorganisasjoner og privatpersoner. Dette svarer også på oppgavens første forskningsspørsmål om *hvilke aktører som involveres i utarbeidelsen av ordningen*.

Som en del av den demokratiske prosessen til naturmangfoldloven og ordningen, ble forslagene om loven og ordningen sendt ut på høring til berørte aktører. I høringsinnspillene fant vi blant annet at det var viktig for flere av de involverte aktørene, at arter som velges ut til prioritering skulle basere seg på vitenskapelige begrunnelser, og at ordningen bar preg av å være en *matters of fact*, for disse aktørene. Blant annet skulle kunnskap fra Rødlisten være et sentralt grunnlag, og ut i fra kategoriene som denne listen har. Som vi kunne se er svarthalespoven kategorisert som sterkt truet (EN). Direktoratet for naturforvaltning så i denne prosessen for seg at det kunne være realistisk med å prioritere 400 arter.

En annen konsultering som skiller seg ut i arbeidet med naturmangfoldloven var at begrepet økologisk funksjonsområde ble for flere aktører en *matters of concern*. Myndighetene hadde et forslag til hva prioritering av en art skulle innebære, blant annet at vern av artens leveområde skulle hindre skade av artens viktige leveområde. Dette begrepet ble for flere næringsaktører vanskelig å innrullere til sine nettverk, på grunn av at det ble en negativ eksternalitet som oversvømte deres nettverk. Innrulling av disse næringsaktørene ble vanskelig på grunn av at definisjonen av økologisk funksjonsområde ble av forskjellige aktører rammet ulikt inn.

Hvilken påvirkningskraft involverte aktører har på ordningen kunne vi også se i analysekapittel 2, hvor virkemiddelet økologisk funksjonsområde hadde ført til konflikt, som førte til at svarthalespoven ble avprioritert på Jæren. Da svarthalespoven ble vedtatt som prioritert, kan vi med kammermodellen begrunne det med at den ble etablert og at det ble en form for politisk stabilitet. Og som Skjølsvold (2015) fraserte det, skal det være gode grunner for å tukle med stabiliseringen. Vi så at myndighetene valgte å avprioritere den på grunn av det høye konfliktnivået rundt arten. Dette kunne forklares med kammermodellen, som ikke er lineær, og myndigheten gikk dermed tilbake til kammeret for politisk undring, og foreslo å avprioritere den. Vi så at det kom nye høringsinnspill fra både myndigheter, næringsaktører, grunneiere og naturvernorganisasjoner. Dette bringer oss til det andre forskningsspørsmålet: *Hvilke reforhandlinger og rangeringer skjer når svarthalespoven avprioriteres?* Myndighetene gjorde da nye vurderinger og rangeringer, som igjen førte til at avprioritering av svarthalespoven ble den nye politiske stabiliteten. Da de først prioriterte svarthalespoven ble det lagt mer vekt på at prioritering kunne ha en positiv effekt på arten. Derimot viste reforhandlingene at ble det lagt mer vekt på at prioriteringen av svarthalespoven medførte vesentlig vanskeliggjøring for grunneierne som ble berørt og det ble lagt mer vekt på samfunnsøkonomiske verdier. For noen av informantene som jeg intervjuet til denne studien, var denne avprioriteringen en politisk avgjørelse, og ikke noe som var faglig begrunnet. For eksempel mente William fra WWF og Nils fra Naturvernforbundet at næringsaktører får mer å si i slike saker.

I tillegg til næringsaktører kommer det tydelig fram hvordan også ikke-menneskelige aktører har vært med på å påvirke ordningen. Asdal (2011) argumenterte for at politikk handler om å bli satt i bevegelse av blant annet naturobjekter. I analysekapittel 2 ble det tydelig at svarthalespovens fysiske egenskaper også var med på å sette bevegelse i de politiske prosessene. Som vi kunne se likte den sørlige underarten seg gjerne i kulturlandskapet, og på grunn av de rammene som økologisk funksjonsområde ga, ble det konflikt mellom de berørte næringsaktørene, svarthalespoven og myndighetene. Da den nordlige underarten ikke hekker i kulturlandskapet i like stor grad, kan det derfor antyde at det er mer utfordrende å prioritere arter hvor det også foregår menneskelig aktivitet.

Vi har også sett at demokratiske prosesser for å velge ut arter til prioritering har ført til ulikt resultat på prioriteringer. Eksempelet med sinoberbillen var et annet eksempel hvor næringsaktører var tidlig inne i prosessen med prioriteringen av den. Også her begrunnet Nils med at det var på grunn av disse aktørenes involvering som førte til at den ikke ble prioritert. De hadde derimot en annen tilnærming av hvordan den kunne ivaretas, nemlig gjennom egne vernetiltak.

Erfaringer med ordningen og erfaringer hentet fra Multiconsults rapporter viste at det var et større behov om kunnskap om arter som ble prioritert. Ut fra dette måtte myndighetene reforhandle hvilke kriterier prioriterte arter skulle velges ut i fra. Arbeidet med Stortingsmelding Natur for livet viste at myndighetene gikk tilbake til konsultasjonskammeret for å reforhandle disse kriteriene på nytt. På grunn av at ordningen var sektorovergripende, måtte alle som ble berørt av ordningen forholde seg til den. For finansdepartementet ble ordningen en usikker styringsteknologi å forholde seg til, da den økonomiske rammen til stadig ble, og vil bli, oversvømt hver gang det foreslås nye arter til prioritering. Vi så at Stortingsmeldingen ble et skille i hvordan man plukket ut arter som kunne være relevante for ordningen. Praksisendringen gikk fra at myndighetene skulle finne arter som kunne passe ordningen, til å finne andre virkemidler til truede arter. Ansvarsart fikk en større rolle etter meldingen. Den nye politiske stabiliteten resulterte dermed i at myndighetene hadde en gjennomgang på 90 arter, hvor 2 ble valgt ut til å

prioriteres, mens de 88 resterende artene skulle ivaretas med andre virkemidler. Denne Stortingsmeldingen og de endringene den medførte besvarer også problemstillingen om hva slags påvirkningskraft involverte aktører har i prosessen med å utarbeide ordningen.

Avslutningsvis ble det diskutert om en institusjonalisering av ordningen er mulig, slik Latour så for seg at en demokratisk prosess kunne fungere. Som vi har sett kan det være utfordrende å få til en politisk stabilitet, på grunn av at ordningen er dynamisk og sektorovergripende. Når nye arter prioriteres, må myndighetene gjennom den samme konsulterings- og hierarkiseringsfasen. En politisk prosess som denne ordningen krever at mange ulike aktører skal høres, konsulteres og vurderes, og det kan dermed være utfordrende når involverte aktører har samme interesse av ordningen, men ulike innramminger for hvordan den skal fungere. Latour tok ikke med i sektorinteresser med i betraktning og at de kunne ha noe å si. Som vi så var det noen sektorer som fikk mer å si i de ulike prosessene for utvelgelse av svarthalespoven, sinoberbillen og eremitten, og noen aktører hadde en større handlekraft enn andre. Vi så også at prioritering ble balansert mellom samfunnsøkonomiske konsekvenser og naturens behov for beskyttelse. For å besvare det tredje forskningsspørsmålet: *På hvilken måte endres forholdet mellom natur og menneskelige interesser seg underveis?* viser analysen at forholdet mellom mennesker og natur kan sies å være ujevnt, med mer vekt på samfunnsmessige interesser, fremfor å bevare naturen, som i utgangspunktet var hensikten med ordningen.

7.1 Oppgavens hovedfunn.

I denne oppgaven ser vi tydelig at det er mange aktører som er involvert i prosessen med konstruere ordningen og i prosessen med å velge ut arter. Analysen viser at ved å studere de prosessene som skjer bak politiske tiltak, ser vi at politiske prosesser påvirkes av vitenskap og natur, og at de påvirker hverandre. Kunnskap om truede arter har ført til at myndighetene har måttet ta stilling til hvordan de skal fortolke denne kunnskapen. Basert på denne kunnskapen har politiske aktører valgt å prioritere, eller valgt andre virkemidler, i håp om at det har en positiv effekt for den truede arten. Vedtak om å prioritere påvirker de berørte aktørene, som igjen må ta stilling til det. Ordningen påvirker også naturen, enten ved at den får den beskyttelsen den krever for å overleve, eller må leve med trusselen med menneskelig aktivitet. Omvendt fungerer dette forholdet også ved at det er naturen som setter i gang tiltak, ved at kunnskap om arten indikerer at det er behov for å gjøre tiltak. På samme måte som svarthalespoven flyr over store geografiske områder og påvirker praksisene til de berørte aktørene, er det tydelig at også ordningen som et dynamisk virkemiddel gjør det samme. Ordningen flyr mellom vitenskap, politikk og natur og setter i gang ulike politiske prosesser. Det er dermed tydelig at ordningen som en styringsteknologi tydeliggjør de maktrelasjoner som kan oppstå i et aktør-nettverk.

Et annet funn som er verd å belyse var hvordan myndighetene tidlig så for seg at det kunne være relevant å prioritere 400 arter. Det er over 10 år siden naturmangfoldloven og ordningen med prioriterte arter ble vedtatt, og dagens antall på 13 arter viser at det er noe som har skjedd i mellomtiden. Analysen har vist at det er det komplekse samspillet i en demokratisk prosess som har gjort at dette tallet ikke er høyere enn det. Det er, som nevnt, en prosess med mange ulike aktører som har vært med på å påvirke ordningen, både i arbeid med å prioritere enkeltarter, men også i arbeidet med selve ordningen og hvilke kriterier som skal gjelde. Etter Stortingsmeldingen ble det gjort endringer i måten å velge ut arter, noe som resulterte at 2 arter ble prioritert. Dette kom av at myndighetene endret strategi hvor de tok utgangspunkt i arten og vurderte hvilke virkemiddel som kan passe best.

Et interessant funn i denne oppgaven er hvordan myndighetene mente det lå tilstrekkelig med kunnskap til grunn om svarthalespoven da den ble prioritert, til tross for at Ole fra NOF mente at det ikke var nok kunnskap om arten. Som vi så forble den nordlige underarten prioritert, mens den sørlige underarten på Jæren ble avprioritert. Vi så at ulik forståelse på hva som er den mest egnede måten å ta vare på fuglen på ble rammet ulikt inn av de ulike aktørene. Bonden Kjell Horpestad hadde en annen forståelse på hva slags konsekvenser slåtten hadde for fuglen. Slått ble av myndighetene ansett som en trussel for fuglen, mens Horpestad var av den oppfatning at det var nettopp på grunn av slåtten at fuglen kunne overleve.

Med de analytiske STS-verktøyene som har blitt brukt for å analysere denne prosessen har vi sett at det er mange ulike aktører som er involvert. Det har derfor vært en utfordring å avgrense hvilke aktører man skal følge i en så omfattende prosess som denne ordningen tar del i. Likevel har denne oppgaven kunnet bidra med ny kunnskap innen forskningsfeltet for politikk, vitenskap og natur. Det er tydelig at man ikke kan studere disse tre sfærene alene, men noe som produseres i relasjon til hverandre. Nye arter vil foreslås som prioriterte, og det vil stadig være nye aktører som kobles opp mot hverandre. Hva som skjer med nye arter som foreslås er ikke godt å si, dermed er det enda viktigere å åpne den svarte boksen for å se hva som skjer. Vi har sett hvordan svarthalespoven påvirket sentrale aktører innen landbruksnæringen. Det kan dermed være interessant å se nærmere på hvordan arter påvirker andre sektorer, for eksempel hva som skjer med en prioritert art relatert til byggesaker. Et annet aktør-nettverk som kunne vært interessant å undersøke nærmere er kunnskapsproduksjon og lekfolks påvirkning i slike prosesser. Som vi så med praksisen med slåtten, ble konsekvensene av dette forstått forskjellig fra bonden og vitenskapen og myndighetene. Dersom ordningen med prioriterte arter skal være et virkemiddel for å hindre tap av biologisk mangfold, må vi undersøke samspillet mellom natur, politikk og vitenskap, og hvordan dette påvirker ordningen.

8 Litteraturliste

- Andersen, C. & Nielsen, K. H. (2010). Vi har aldrig været politiske!—Bruno Latours politiske filosofi og nonmodernitet. *Slagmark-Tidsskrift for idéhistorie*, (59), 117-130.
- Asdal, K. (2005). Miljøhistorie som politikk- og vitenskapshistorie – Franske forbindelseslinjer. *Nytt norsk tidsskrift*, 22(3), 301-309. Hentet fra http://www.idunn.no/nnt/2005/03/miljohistorie_som_politikk_og_vitenskapshistorie_-_franske_forbindelseslin
- Asdal, K. (2011). *Politikkens natur - naturens politikk*. Oslo: Universitetsforl.
- Blok, A. & Elgaard Jensen, T. (2009). *Bruno Latour : hybride tanker i en hybrid verden*. København: Reitzel.
- Bustnes, A. & Ødegår, F. E. (2015). *Høring - forslag om å oppheve forskrift om svarthalespove som prioritert art etter naturmangfoldloven*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/203c629c39af43b38bfef09c6b1ff1f5/norges-bondelag-2.pdf?uid=Norges_Bondelag
- Båtvik, J. I. I. (2010). *Honningblom Herminium monorchis*. Artsdatabanken. Hentet fra <http://www2.artsdatabanken.no/faktaark/Faktaark156.pdf>
- Callon, M. (1984). Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *Sociological Review*, 32(1_suppl), 196-233. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x>
- Callon, M. (1998). An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. *The Sociological Review*, 46(1_suppl), 244-269.
- Dybdahl, A. (2019). Onner. Hentet 21.02.20 2020 fra <https://snl.no/onner>
- Europarådet. (1979). *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* (ETS No.104). Bern. Hentet fra <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078aff>
- Fjeld, I. E. & Skille, Ø. B. (2018). WWF krever en Paris-avtale for naturen. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/wwf-krever-en-paris-avtale-for-naturen-1.14269476>
- Gjershaug, J. O. (2010). Svarthalespove *Limosa limosa*. Hentet fra <http://www2.artsdatabanken.no/faktaark/Faktaark145.pdf>
- Haltbekken, L. (2017, 06.01). Debatt: Ulv - Hva skal vi med ulven? *Dagbladet*. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/kultur/hva-skal-vi-med-ulven/66593436>
- Hannigan, J. (2006). *Environmental sociology* (2nd ed. utg.). London: Routledge.
- Hauge, Ø. & Gjerstad, D. (2019, 04.04). - Krykkja må beskyttes. *Altaposten*. Hentet fra <https://www.altaposten.no/meninger/2019/04/04/%E2%80%93Krykkja-m%C3%A5-beskyttes-18797678.ece>
- Heggøy, O. & Øien, J., Ingar. (2018). *Svarthalespove i Norge. Oppsummering av kunnskapsstatus. NOF-Rapport 2018-2*. . Hentet fra https://www.birdlife.no/prosjekter/rapporter/2018_02_NOF.pdf
- Hegtun, H. (2014, 18.12). Langbent fugl fratas sin stauts. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/2140B/langbent-fugl-fratas-sin-status>

- Henriksen, S. & Hilmo, O. (Red.). (2015). *Norsk rødliste for arter 2015*.
<https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2130.0083>
- Hessen, D. O. (2017). Hvor unikt er mennesket? Dyrenes status i antropocen. *Samtiden*, 125(2), 28-33. Hentet fra http://www.idunn.no/samtiden/2017/02/hvor_unikt_er_mennesket_dyrenes_status_i_antropocen
- Horpestad, K. h. (2015). *Vedrørende Høring av forslag om å oppheve forskrift om svarthalespove som prioritert art etter naturmangfoldloven*. Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/203c629c39af43b38bfef09c6b1ff1f5/grunneiere.pdf?uid=Grunneiere>
- Johnsen, J. (2004). Natur, Latour og havforskere – hvordan produsere natur? *Sosiologi i dag*, 34, 47-67.
- Jomisko, R. L. (2015). Under utredning: Om læreprosesser og kunnskapshåndtering i klima-, energi- og miljøpolitikk. I: NTNU.
- Jørstad, E. & Skogen, K. (2010). The Norwegian Red List between science and policy. *Environmental Science & Policy*, 13(2), 115-122. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2009.12.003>
- Klima- og miljødepartementet. (2014). *Høring av forslag om å oppheve forskrift om svarthalespove som prioritert art etter naturmangfoldloven*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-om-a-oppheve-forskrift-om-svarthalespove-som-prioritert-art-etter-naturmangfoldloven/id2354490/?expand=horingsbrev>
- Klima- og miljødepartementet. (2015). *Natur for livet: norsk handlingsplan for naturmangfold* (Meld.St.nr.14 (2015-2016)). Oslo: Klima- og miljødepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/902deab2906342dd823906d06ed05db2/no/pdfs/stm201520160014000dddpdfs.pdf>
- Klima- og miljødepartementet. (2020). Høring av ny prioritert art og to utvalgte naturtyper. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-elfenbenslav-prioritert-art/id2689261/?expand=horingsbrev>
- Kolbert, E., Syse, K. V. L., Olsen, J. A. & Hessen, D. O. (2015). *Den sjette utryddelsen: en unaturlig historie*. Oslo: Mime forl.
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. & Rygge, J. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvaal, G. (2010). *Norges Skogeierforbund - Høring av forslag til forskrifter om prioriterte arter*. Direktoratet for naturforvaltning. Hentet fra <https://docplayer.me/1628331-Horing-av-forslag-til-forskrifter-om-prioriterte-arter.html>
- Larsen, E. (2015, 23.05.2015). - Svarthalespoven trives når bøndene slår gresset. Hentet fra <https://www.nrk.no/rogaland/bondene-skal-ta-vare-pa-svarthalespoven-1.12374859>
- Latour, B. (1987). *Science in action : how to follow scientists and engineers through society*. Milton Keynes: Open University Press.
- Latour, Bruno (1999a) "Give Me a Laboratory and I Will Raise the World", (18 s) in Karin Knorr-Cetina and Michael Mulkay, (eds): *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, London and Beverly Hills; Sage, 1983, <http://www.stanford.edu/dept/HPS/154/GiveMeALab.pdf>
- Latour, B. (1999b). On recalling ANT. *The Sociological Review*, 47(1_suppl), 15-25.

- Latour, B. (2004). *Politics of nature: how to bring the sciences into democracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social : an introduction to actor-network-theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Latour, B. & Porter, C. (1993). *We have never been modern*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Law, J. (2009). Actor Network Theory and Material Semiotics. I(s. [141]-158).
- Lidskog, R., Blomgren, E. & Sundqvist, G. (2013). *Miljøsociologi*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Miljødirektoratet. (2009, 15.05.2013). Bernkonvensjonen. Hentet 21.11.19 fra <https://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/Internasjonalt/Internasjonale-avtaler/Bernkonvensjonen/>
- Miljødirektoratet. (2018). Trua natur: Slik kan tilstanden forbedres. Hentet 20.04.20 fra <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2018/desember-20182/trua-natur-slik-kan-tilstanden-forbedres/>
- Miljødirektoratet. (2020). Fjellrev. Hentet 02.04.20 fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/arter/truede-arter/fjellrev/>
- Miljødirektoratet. (u.å.). Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). Hentet 28.10.19 fra <https://tema.miljodirektoratet.no/no/Tema/Internasjonalt/Internasjonale-avtaler/Konvensjonen-om-biologisk-mangfold-CBD/>
- Miljøverndepartementet. (2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)* (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Oslo: Miljøverndepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a821d3fd355e4440bac64fa6e7e59642/no/pdfs/otp200820090052000dddpdfs.pdf>
- Miljøverndepartementet. (2011a). De første prioriterte artene er på plass. I: Regjeringen Stoltenberg II. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2011/prioriterte-arter/id643575/>
- Miljøverndepartementet. (2011b). *Forskrifter om prioriterte arter - Kongelig resolusjon*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/68c3da2e513d4f23a463d2122039543e/kgf_res_forskrifter_om_prioriterte_arter_110520.pdf
- Moser, I., Brenna, B. & Asdal, K. (2007). *Technoscience : the politics of interventions*. Oslo: Unipub.
- Multiconsult. (2014). *Gjennomgang av praktisering av Naturmangfoldloven*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/e5c0a87769ef4f119444bb4c722e3024/gjennomgang_av_praktisering_av_naturmangfoldloven_2014.pdf
- Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold* (LOV-2009-06-19-100). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2009-06-19-100>
- Norges Skogeierforbund. (2011). *Årsrapport 2011*. Hentet fra <https://www.skog.no/wp-content/uploads/2016/02/%C3%85rsrapport-2011.pdf>
- NOU 2004:28. (2004). *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven) : utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. april 2001 : avgitt til Miljøverndepartementet 7. desember 2004* (8258308149). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning. Hentet fra

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/149bde12e1e24fe983663d38ec6d41e0/no/pdfs/nou200420040028000dddpdfs.pdf>
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonsrapport for 2017 om miljømyndighetenes etterlevelse av naturmangfoldlovens bestemmelser om truede arter og naturtyper*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/revisjonsrapport2017miljomyndighetenesetterlevelseavnaturmangfoldslovensbestemmelseromtruedearter.pdf>
- Rose, N. & Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205. <https://doi.org/10.2307/591464>
- Ryghaug, M. (2002). Å bringe tekster i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 18(4), 303-327. Hentet fra http://www.idunn.no/nst/2002/04/a_bringe_tekster_i_tale__mulige_metodiske_innfallsvinkler_til_tekst_analyse
- Sandberg, T. (2018). Overlevelse på billigsalg for truede arter. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/overlevelse-pa-billigsalg-for-truede-arter-1.1248875>
- Sandberg, T. (2019, 14.12). Får truede arter opp å stå. *Dagsavisen*. Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/far-truede-arter-opp-a-sta-1.1260917>
- Skjølvold, T. M. (2015). *Vitenskap, teknologi og samfunn : en introduksjon til STS*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Stokland, H. (2016). How Many Wolves Does it Take to Protect the Population? Minimum Viable Population Size as a Technology of Government in Endangered Species Management (Norway, 1970s-2000s). *Environment and History*, 22, 191-227. <https://doi.org/10.3197/096734016X14574329314326>
- Stokland, H. B. (2015). Towards a New Approach for Studies of Endangered Species Management Technologies of government in Norwegian wolf management (1960s–2010s). I: NTNU.
- Stokland, H. B. (2016). How many wolves does it take to protect the population? Minimum viable population size as a technology of government in endangered species management (Norway, 1970s-2000s).(Report). *Environment and History*, 22(2), 191. <https://doi.org/10.3197/096734016X14574329314326>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (5. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- United Nations Convention on Biological Diversity. (1992). *Convention on Biological Diversity*. Hentet fra <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>