

°CICERO

Report 2022:10

Klimakur vs. klimaku: En retorisk dokumentanalyse av kostholdstiltaket i Klimakur 2030

Charlotte Hidle

Tittel	Klimakurv vs. klimaku: En retorisk dokumentanalyse av kostholdstiltaket i Klimakur 2030
Forfattere	Charlotte Hidle
Abstract	<p>Januar 2020 la Miljødirektoratet frem rapporten Klimakur 2030 med 60 tiltak som samlet skal kunne kutte Norges klimagassutslipp i tråd med forpliktelsene over Parisavtalen og EUs klimaregelverk. Det «billigste» og mest effektive tiltaket i rapporten går ut på at Norges befolkning skal redusere inntaket av rødt kjøtt til fordel for planter og fisk i tråd med anbefalingene fra Helsedirektoratet. Dette kostholdstiltaket møtte stor motstand i den offentlige debatten og i høringsprosessen som fulgte. Jordbruksorganisasjonene hevdet at tiltaket er i konflikt med de vedtatte målene for norsk landbrukspolitikk og at det vil ha fatale konsekvenser for jordbruket i Norge. Med kostholdstiltaket som utgangspunkt er problemstillingen for denne oppgaven: I hvilken grad mangler en felles, konstruktiv doxa i arbeidet med klima- og jordbrukspolitikken? For å nærme meg dette forsøker analysen å svare på to forskningsspørsmål: 1) På hvilke måter utøver dokumenter og høringsuttalelser makt, og hva har det å si for en felles, konstruktiv doxa? Og 2) I hvilken grad legger strukturen i nettverket av tekster til rette for etablering av doxa?</p> <p>Oppgaven er en retorisk dokumentanalyse i to deler. Del 1 tar for seg hvordan kostholdstiltaket endres og utvikles gjennom Intensjonsavtalen mellom jordbruket og regjeringen (2019), kunnskapsrapporten Klimakur 2030 (2020) og regjeringens klimamelding, Klimaplan 2021-2030 (2021). Del to undersøker høringsuttalelsene (2020) fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag til kostholdstiltaket i Klimakur 2030, samt Miljødirektoratets oppsummering av disse. Dokumentanalysen er en nærlesning av de seks tekstene i lys av den politiske konteksten, retorisk sjangeranalyse, modalitet, aktører, tekstmaktdimensjoner, deliberasjon, doxa og klarspråk.</p> <p>Utviklingen av kostholdstiltaket viser hvordan staten og jordbruket inngår i en vedvarende forhandling om definisjonsmakt og posisjonering. Men den viser også hvordan ulike doxa manifesterer seg i tekstene fra klimabyråkratiet og jordbrukssektoren. I diskusjonen har jeg tre oppfordringer: embetsverket må legge til rette for bedre strukturell klarspåkklighet, det bør være enkelt å forstå hva slags sosial handling et offentlig dokument er, og at vi trenger å forstå høringsprosessen som demokratisk verktøy bedre. Alt i alt viser analysen at klimaendringene først og fremst er vår tids største kommunikative utfordring og at det krever at vi har gode systemer for demokratisk deliberasjon.</p>
Quality manager	Johan L. Tønnesson (Universitetet i Oslo)
Utgiver	CICERO
Sted og dato	Oslo, 26.09.2022
Finansieringskilde	Språkrådet klarspråkstipendet, Norges Forskningsråd
Oppdragsgiver	Universitetet i Oslo (opprinnelig masterthesis); CICERO (VOM prosjektet)
Prosjekt	VOM - insentiver til Virkemidler for Omstilling av Matsystemet. Norges Forskningsrådet prosjektnummer 319892
Prosjektleder	Johan L. Tønnesson (UiO, masterthesis veileder), Bob van Oort (CICERO, VOM prosjektleder)
Forsidebilde	Astrid Arnslett/CICERO

Innhold

Sammendrag	3
Forord 4	
1. Innledning	5
2. Bakgrunn	8
2.1 Dagens matsystem	8
2.2 Norsk jordbruks- og klimapolitikk	10
2.3 Norges klimalov og EUs klimaregelverk	11
2.4 Rapporten: Klimakur 2030	11
2.5 Kostholdstiltaket i Klimakur 2030	12
2.6 Klimakur 2030 på høring	14
2.7 Regjeringens Klimamelding: Klimaplan 2021-2030	14
3. Teori	15
3.1 Retorikk i klimakrisens tid	15
3.2 Doxa	16
3.3 Sjanger som sosial handling	18
3.4 Makt	20
3.5 Deliberasjon	22
3.6 Klart språk	23
4. Fremgangsmåte	25
4.1 Retorisk dokumentanalyse	25
4.2 Sjangerbeskrivelse	28
4.3 Modalitet	28
4.4 Aktører	30
4.5 Avgrensning av materiale	31
4.6 Intervjuer	33
5. Analyse	35
5.1 Analyse 1 - Kostholdstiltaket	35
5.2 Analyse 2 - Jordbrukets høringsinnspill	54
6. Diskusjon	69
Forskningsspørsmål 1: På hvilke måter utøver dokumentene og høringsuttalelsene makt, og hva har det å si for en felles, konstruktiv doxa?	69
Forskningsspørsmål 2: I hvilken grad legger strukturen i nettverket av dokumenter til rette for etablering av doxa?	71

6.1	Diskusjon: I hvilken grad mangler en felles, konstruktiv doxa i arbeidet med klima- og jordbrukspolitikken?	73
6.2	Hva er veien videre?	74
<hr/>		
Vedlegg 1 - Utvikling av kostholdstiltaket		77
<hr/>		
Vedlegg 2 - Oversikt over dokumenter som inngår i analysen		79
<hr/>		
Vedlegg 3: Analyseskjema		80
<hr/>		
	Forklaring av analyseskjema:	80
	Oppsummering av aktører:	81
	Analyseskjema 1: Intensjonsavtalen	81
	Analyseskjema 2: Klimakur 2030	87
	Analyseskjema 3: Klimaplan 2021-2030	91
	Analyseskjema 4: Høringsuttalelse Norges Bondelag	95
	Analyseskjema 5: Høringsuttalelse Norsk bonde- og småbrukarlag	110
	Analyseskjema 6: Miljødirektoratets oppsummering av høringsuttalelsene	119
<hr/>		
Informasjonsskriv og samtykkeskjema		122
<hr/>		
Referanser		124
<hr/>		

Sammendrag

Januar 2020 la Miljødirektoratet frem rapporten Klimakur 2030 med 60 tiltak som samlet skal kunne kutte Norges klimagassutslipp i tråd med forpliktelsene over Parisavtalen og EUs klimaregelverk. Det «billigste» og mest effektive tiltaket i rapporten går ut på at Norges befolkning skal redusere inntaket av rødt kjøtt til fordel for planter og fisk i tråd med anbefalingene fra Helsedirektoratet. Dette kostholdstiltaket møtte stor motstand i den offentlige debatten og i høringsprosessen som fulgte. Jordbruksorganisasjonene hevdet at tiltaket er i konflikt med de vedtatte målene for norsk landbrukspolitik og at det vil ha fatale konsekvenser for jordbruket i Norge. Med kostholdstiltaket som utgangspunkt er problemstillingen for denne oppgaven: I hvilken grad mangler en felles, konstruktiv doxa i arbeidet med klima- og jordbrukspolitikken? For å nærme meg dette forsøker analysen å svare på to forskningsspørsmål: 1) På hvilke måter utøver dokumenter og høringsuttalelser makt, og hva har det å si for en felles, konstruktiv doxa? Og 2) I hvilken grad legger strukturen i nettverket av tekster til rette for etablering av doxa?

Oppgaven er en retorisk dokumentanalyse i to deler. Del 1 tar for seg hvordan kostholdstiltaket endres og utvikles gjennom Intensjonsavtalen mellom jordbruket og regjeringen (2019), kunnskapsrapporten Klimakur 2030 (2020) og regjeringens klimamelding, Klimaplan 2021-2030 (2021). Del to undersøker høringsuttalelsene (2020) fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag til kostholdstiltaket i Klimakur 2030, samt Miljødirektoratets oppsummering av disse. Dokumentanalysen er en nærlesning av de seks tekstene i lys av den politiske konteksten, retorisk sjangeranalyse, modalitet, aktører, tekstmaktdimensjoner, deliberasjon, doxa og klarspråk.

Utviklingen av kostholdstiltaket viser hvordan staten og jordbruket inngår i en vedvarende forhandling om definisjonsmakt og posisjonering. Men den viser også hvordan ulike doxa manifesterer seg i tekstene fra klimabyråkratiet og jordbrukssektoren. I diskusjonen har jeg tre oppfordringer: embetsverket må legge til rette for bedre strukturell klarspåkighet, det bør være enkelt å forstå hva slags sosial handling et offentlig dokument er, og at vi trenger å forstå høringsprosessen som demokratisk verktøy bedre. Alt i alt viser analysen at klimaendringene først og fremst er vår tids største kommunikative utfordring og at det krever at vi har gode systemer for demokratisk deliberasjon.

Forord

Sjangerkonvensjonen tilsier kanskje at det er nå jeg skal takke for at det hele er over og at jeg omsider kom i mål, men etter et år med nesa ned i dokumenthaugen sitter jeg igjen med flere spørsmål enn svar og er mest frustrert over at jeg må gi meg allerede nå. På de beste dagene har jeg følt meg som en Sherlock Holmes i byråkatiets digitale korridorer, og på de verste har det føltes som en gordisk knute av dokumenter. Men jeg har aldri tvilt på at jeg ville finne gull i bunnen av dokumentbøtta. Om det jeg har funnet er av interesse for andre enn meg, gjenstår derimot å se.

Det er mange som fortjener takk for at dette er blitt en oppgave:
Først og fremst, veileder Johan L. Tønnesson, for formålstjenlig korrektur, konstruktiv kritikk og for en evig og urokkelig tro på prosjektet.

Respondentene Nina Edholm i Klima- og miljødepartementet, Klaus Mittenzwei i Ruralis (tidl. NIBIO), Fay Madeleine Farstad i Cicero (tidl. Miljødirektoratet), Vilde Haarsaker i Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Ida Riis-Johansen i Norges Bondelag, for at dere tok dere tid til å dele stort og smått. Det har vært avgjørende for å forstå hvordan det hele henger sammen.

Bob van Oort, Erlend Hermansen og Katrine Skagen i VOM-prosjektet i Cicero, for å dele kunnskap og for at det i det hele tatt ble kostholdstiltaket og Klimakur 2030.

Språkrådet for tilliten og klarspråkstipendet.

RETKOM-miljøet for å alltid ha åpne dører og gode råd.
Lektorlaget på lesesalen for å dele både kaker og angst de siste månedene.
Benedicte Tobiassen, Kaja Bjølgerud Grimsgaard, Mina Angeloff og Elisabeth Mong-Nybo for korrektur, kritisk gjennomlesninger, faglig støtte og ufrivillige bi-veiledninger.

Hele familien for uendelig med barnepass, tålmodighet og oppmuntring.
Ruth, for å være så ekstremt distraherende og disiplinierende.
Magnus, for å være det beste diskusjonsforum, korrekturavdeling, aleneforsørger og vaktmester.

1. Innledning

Det er klimakrise, naturkrise, energikrise og matkrise. Hvordan skal vi bli enige om veien videre og løsninger som monner? Er det i det hele tatt mulig å finne løsninger innenfor demokratiets rammer når interesser og verdier står i konflikt? Det deliberative demokratiet forutsetter at vi finner løsninger flest mulig kan akseptere. Det forutsetter at vi diskuterer, argumenterer og til en viss grad aksepterer hva vi er uenige om.

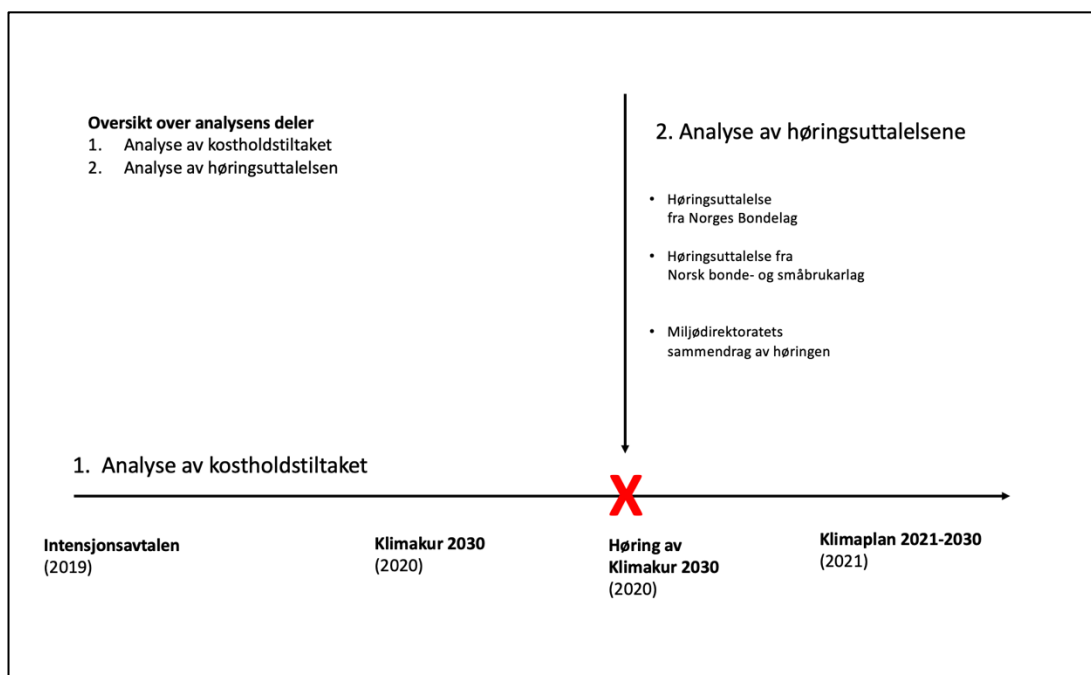
«Alle» er enige om at utslippene må ned, men å komme til enighet om hvilke tiltak vi skal velge, har vist seg å være krevende. Andre hensyn, verdier og kortsiktige prioriteringer veier ofte tyngre enn kostnadskrevede tiltak for å kutte utslipp langt frem i tid. En OECD-rapport slo nylig fast at med dagens politikk så vil Norge trolig ha en utslippsreduksjon på 20 prosent innen 2030.¹ Det er langt fra de 50-55 prosent utslippskutt som Norge har forpliktet seg til å kutte. Å få til klimapolitikk som monner, krever storstilt omstilling av både folk og samfunn.

Denne oppgaven er en retorisk dokumentanalyse av et utvalg tekster som omhandler *kostholdstiltaket*, altså det politiske tiltaket som går ut på å redusere kjøttforbruket i Norge for å kutte klimagassutslipp. Kostholdstiltaket vakte stor offentlig debatt i 2020 etter lanseringen av rapporten Klimakur 2030. Analysen tar for seg seks tekstutdrag fra:

- Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen (2019)
- Klimakur 2030 (2020)
- Høringsuttalelsen til Klimakur 2030 fra Norges Bondelag (2020)
- Høringsuttalelsen til Klimakur 2030 fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag (2020)
- Miljødirektoratets oppsummering av høringsuttalelsene til Klimakur 2030 (2020)
- Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan 2021-2030 (2021)

De seks tekstene omhandler kostholdstiltaket på ulike måter, og bidrar til å kaste lys over hvordan tiltaket har utviklet seg over tid. Politiske tiltak er sjelden avgrenset til enkelt dokumenter, men sirkulerer mellom en rekke ulike dokumenter, institusjoner og organisasjoner. Derfor er det et nettverk av tekster som inngår i denne analysen. En oversikt over kostholdstiltakets utvikling og fullstendig liste over dokumenter som inngår i analysen, ligger i vedlegg 2 og 3.

¹ Hans Cosson-Eide and Kristine Ramberg Aasen, "OECD kritiserer Norges klimainnsats: Ligger ikke an til å nå målene," *NRK* (nrk.no) 2022, https://www.nrk.no/norge/oecd-kritiserer-norges-klimainnsats_-ligger-ikke-an-til-a-na-malene-1.15939841.



Figur 1 Oversikt over analysens to deler

Målet med analysen er å undersøke hvordan et konkret politisk tiltak utvikler seg gjennom tekstene og hvordan tekstene bidrar til å forme prosessen. Oppgaven søker også å utvide vår forståelse av klarspråkligheten i politiske prosesser og dokumenter, samt hvordan høringen fungerer som et demokratisk verktøy. Oppgavens problemstilling er som følger:

I hvilken grad mangler en felles, konstruktiv doxa i arbeidet med klima- og jordbrukspolitikken?

For å komme til bunns i problemstillingen søker analysen å finne svar på to forskningsspørsmål:

1. På hvilke måter utøver dokumenter og høringsuttalelser makt, og hva har det å si for en felles, konstruktiv doxa?
2. I hvilken grad legger strukturen i nettverket av tekster til rette for etablering av doxa?

Fordi dette er et omfattende saksfelt, gjør jeg med å gjøre rede for dokumentenes bakgrunn og kontekst. Etter dette innledningskapitlet følger et bakgrunnskapittel som forsøker å gi et bilde av dagens matsystem, norsk jordbruks- og klimapolitikk, og Norges internasjonale klimaforpliktelser overfor Parisavtalen og EUs klimaregelverk. Til slutt gjør jeg rede for bakgrunnen for Klimakur 2030 og Klimaplan 2021-2030. Det er et forsøk på å gi et overordnet blick på status for mat og klima i Norge i dag og beskrive de kulturelle og politiske rammene for kostholdstiltaket.

I kapittel tre gjør jeg rede for oppgavens teoretiske grunnlag: klimaretorikk, det retoriske begrepet doxa, sjangerer som sosial handling, tekstmakt, deliberasjon og til slutt klarspråk. I kapittel fire beskriver jeg analysens fremgangsmåte og hvordan jeg har bygget opp en retorisk dokumentanalyse, og hvordan dokumentanalysen blir retorisk. Hvordan jeg har gjort en retorisk sjangerbeskrivelse, hvordan jeg har lånt modalitetsbegrepet fra pragmatikken og hvordan jeg har kartlagt hvilke aktører som er til stede i tekstene ved å hente inspirasjon fra både tekstlingvistikken og diskursanalysen. Det femte kapitlet er delt i to analyser. I første del analyserer jeg kostholdstiltaket i tre tekster:

intensjonsavtalen, Klimakur 2030 og Klimaplan 2021-2030. I den andre delen undersøker jeg høringsuttalelsene til kostholdstiltaket fra Norges Bondelag og Norsk og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, samt Miljødirektoratets oppsummering av disse. I begge analysene starter jeg med å presentere tekstene som skal analyseres, hvor jeg gjør rede for bakgrunnen, beskriver tekstenes ytre form og særtrekk og gjør en retorisk sjangerbeskrivelse av dem. I begge de to analysene diskuterer jeg funnene opp mot hverandre i lys av Kjell Lars Berges tre tekstmaktdimensjoner. I det sjette kapittelet svarer jeg på oppgavens forskningsspørsmål, før jeg diskuterer problemstillingen og hva som kan være veien videre.

Denne analysen beveger seg fra retorikken og inn i klima- og jordbrukspolitikken. Derfor har jeg laget en begrepsliste som definerer noen av oppgavens uttrykk som brukes underveis.

<p>Bondelagene: Fellesbetegnelse for de to største jordbruksorganisasjonene, Norges Bondelag (heretter <i>bondelaget</i>) og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (heretter <i>småbrukarlaget</i>).</p> <p>Høringen: Henviser til høringen av Klimakur 2030, med mindre annet er spesifisert.</p> <p>Intensjonsavtalen: Også kalt den frivillige klimaavtale eller klimaavtalen med jordbruket. En ikke-juridisk bindende avtale mellom regjeringen og jordbruket fra 2019.</p> <p>Jordbruk: Oppgaven skiller mellom landbruk og jordbruk. Landbruk omfatter jordbruk, skogbruk, hagebruk og gartneri, mens jordbruk blir her forstått som planteproduksjon og husdyrhold til produksjon av menneskemat.²</p> <p>Klimaku: Begrepet Klimaku brukes av jordbruksnæringen om arbeidet avlsorganisasjonen Geno gjør for å minske metanutslippene fra kurasen Norsk rødt fe (NRF). Begrepet brukes også tidvis som en del av argumentasjonen om at «kombikua» NRF relativt sett har lavere utslipp enn andre storferaser, eller at dyr på beite har en positiv effekt på utslippene. I denne analysen er klimaku forstått som argumenter for at produksjon av storfekjøtt i Norge er klimavennlig nok, ikke som det spesifikke NRF-prosjektet.</p> <p>Klimakur: Henviser til rapporten <i>Klimakur 2030</i> (2020), med mindre annet er spesifisert.</p> <p>Klimameldingen: Brukes om den siste melding til Stortinget om klimapolitikk. I denne oppgaven refererer det til klimaplan 2021-2030. Henvisning til andre klimameldinger blir spesifisert.</p> <p>Partene: Betyr her partene i de årlige jordbruksforhandlingene: Representanter fra staten/regjeringen, fra Landbruks- og matdepartementet og representanter fra jordbruket fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.</p> <p>Regjeringen: Viser til på gjeldende tidspunkt sittende regjering, altså regjeringene Solberg, med mindre annet er spesifisert.</p> <p>Tiltaket: Også kostholdstiltaket eller J01 er henvisning til reduksjon av rødt kjøtt som et politisk initiert klimatiltak. Selv om det får navnet kostholdstiltaket først i Klimakur 2030, finnes det som et politisk tiltak i tekster før dette og omtales da som tiltaket eller kostholdstiltaket.</p>

Figur 2 - begrepsliste for oppgaven

² "Jordbruk," Store norske leksikon, 2021, accessed 22.04, 2022.

2. Bakgrunn

Denne dokumentanalysen finner sted i skjæringspunktet mellom klima- og jordbrukspolitikk. Klima og jordbruk er to saksfelt som ikke bare er vidtrekkende og mangefasetterte, men også utrolig komplekse. For å kunne gjøre en retorisk analyse der jeg ser på dokumentene i lys av deres kontekst, har det derfor vært nødvendig med en grundig redegjørelse for bakgrunnen – altså skissere opp noen av linjene for både kultur- og situasjonskonteksten. Jeg skal i dette bakgrunnskapittelet gjøre rede for dagens matsystem, norsk klima- og jordbrukspolitikk i dag, Norges klimalov av 2018 og innmeldingen i EUs klimaregelverk, kunnskapsrapporten Klimakur 2030, høringen av denne og regjeringens klimamelding Klimakur 2021-2030.

Bakgrunnen for denne omfattende kontekstualiseringen er at jeg mener det er en forutsetning for å forstå fremveksten av det konkrete kostholdstiltaket, altså kjøttkutt som et politisk initiert klimatiltak, men også fordi alle dokumentene og leddene i prosessen blir liggende som premisser for hvordan kostholdstiltaket utvikler seg.

2.1 Dagens matsystem

Vi klarer oss ikke uten mat. Mat er drivstoffet vi mennesker trenger for å overleve, men det er også kultur, identitet, tradisjoner, kulturhistorie, ernæring og folkehelse, næringsutvikling, turisme, eksportvarer, global handel, beredskap og storpolitikk. Både hva vi spiser, og hvor og hvordan maten produseres, har endret seg drastisk de siste tiårene. I 1969 var det 155 000 gårdsbruk i Norge, og i 2020 er det kun 38 000 igjen.³ Gårdsbrukene er gradvis blitt større og mer sentralisert, samtidig som det kun er tolv prosent av dagens bønder som lever av å være fulltidsbonde.⁴ I Norge importerer vi en stor andel av maten vi spiser, og vi spiser en stadig mer «globalisert» hverdagsmeny. Vi har byttet ut potet med pasta, ris og quinoa, erter med avokado, og kålrot med søtpotet. Korrigert for importert kraftfôr er den norske selvforsyningsgraden på 36 prosent, som er lavt sammenlignet med både Europa og resten av verden.⁵ En lav selvforsyningsgrad betyr at mattilgangen i Norge er sårbar i krisetider om vi ikke får importert nok mat.

De siste årene har matpolitikk kommet høyere på dagsordenen. På tross av at jordbruksorganisasjonene har ropt varsku lenge, ble koronapandemien for mange en vekker når det kom til matberedskap, matsikkerhet og selvforsyning. Det var store utfordringer med transport og logistikk av matvarer. Nedstengninger gjorde det vanskelig for bønder både i Norge og andre produksjonsland å få nok arbeidskraft i sesongene, og å få varer ut til markedene. Den pågående krigen i Ukraina har synliggjort andre sårbarheter i matsystemet. Russland er verdens største hveteeksportør og krigsrammede Ukraina produserer halvparten av verdens solsikkeolje, samt store

³ "Fakta om jordbruk," Statistisk sentralbyrå, 2020, accessed 13.03, 2022, <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/faktaside/jordbruk>.

⁴ Ibid.

⁵ "Ferske tal om norsk sjølforsyning," NIBIO, 2020, <https://www.nibio.no/nyheter/ferske-tal-om-norsk-sjolforsyning>.

mengder mais, hvete og en rekke andre råvarer. Da krigen brøt ut, stoppet mange produsentland eksport av jordbruksvarer for å være sikker på å ha nok mat til egen befolkning. FN hevder at millioner av mennesker kan komme til å sulte om ikke ukrainske bønder får produsert mat i 2022. I tillegg har prisene økt på drivstoff, strøm og kunstgjødsel, som den norske bonden er avhengig av for å drifte veksthus, fjøs og maskinpark. Men det er ikke bare krig og pandemi som gjør matsystemet sårbart. I april 2022 var det knapt salat i norske butikker på grunn av dårlig vær og transportstreik i Spania.⁶ Tilgangen på nok, trygg mat er truet fra mange hold.

Produksjon av matvarer er avhengig av at naturgitte forhold er relativt stabile fra år til år. Effekten av klimaendringene er allerede synlige, og jordbruket er blant sektorene som merker konsekvensene godt. Den unormalt varme sommeren i 2018, med tørke og sviktende avlinger, var krevende for jordbruket.⁷ Mange bønder måtte sende dyrene til slakt på grunn av mangel på fôr. Forskere slo i ettertid fast at dette ikke var innenfor normal værvariasjon, men en direkte konsekvens av menneskeskapte klimaendringer – en type ekstremvær vi vil oppleve stadig mer av i årene som kommer.⁸ Jordbruket er blant sektorene som vil påvirkes mest av klimaendringene og har betydelig behov for tilpassing til et endret klima. Men klimatilpassning i jordbruket er dyrt og krevende. Det kan på sikt få konsekvenser for landbrukets øvrige målsettinger som økt selvforsyning, matsikkerhet, landbruk over hele landet og lavere klimautslipp.

En kompliserende faktor ved matsystemet er at klimavennlig og bærekraftig ikke er det samme. At noe er bærekraftig, betyr ikke at det har lave utslipp av klimagasser. Skal vi ha lavest mulig klimautslipp i Norge, burde man i teorien kutte alt kjøtt og bare spise planter. Men med mindre vi kun spiser potet, kål og bygg produsert i Norge, så må vi importere enda mer av maten enn det vi gjør i dag. Skal vi produsere kjøtt med lavest mulig klimaavtrykk i Norge, er storproduksjon av kylling og svin på importert kraftfôr den beste løsningen. Det er husdyr som vokser raskt på relativt lite ressurser. Skal vi ha den mest bærekraftige maten, bør vi ha flest mulig dyr på beite spredt ut over hele landet, men de slipper ut mer metan enn dyr som spiser importert kraftfôr. Klimavennlig er altså ikke nødvendigvis særlig bærekraftig. Bærekraftig mat er ikke nødvendigvis klimavennlig mat. I tillegg må myndighetene ta hensyn til at befolkningen skal ha nok mat som både er variert og sunn. Spørsmålet er derfor: Hva skal vi spise? Hvordan og med hvilke ressurser skal vi produsere mat i Norge? Hvor mye mat skal vi produsere i Norge? Og hvilke mål skal veie tyngst – klimautslipp, dyrehelse, bærekraft, økonomi, bosetting i distriktene, matberedskap eller selvforsyning?

Våren 2022 meldte jordbruket inn et krav til årets jordbruksoppgjør på rekordhøye 11,5 milliarder kroner for å dekke økte utgifter og tette det økende inntektsgapet mellom jordbruket og andre grupper i samfunnet. I 2021 var kravet på 2,1 milliarder kroner. Bøndene er, i motsetning til andre grupper som lønnsforhandler med staten, selvstendig næringsdrivende. Men bøndene leverer også en rekke goder som staten ønsker eller er avhengige av, som trygg mat, kulturlandskap og bosetting i distriktene.

⁶ Fredrik Borchgrevink Lange, "Derfor er det tomt for salat i mange butikker," *Nationen* (nationen.no) 2022, <https://www.nationen.no/nyhet/derfor-er-det-tomt-for-salat-i-mange-butikker/>.

⁷ "Fakta om jordbruk."

⁸ Reidun Gangstø (et.al) Skaland, *Tørkesommeren 2018*, Metrologisk institutt (met.no, 2019).

2.2 Norsk jordbruks- og klimapolitikk

Ifølge FNs mat- og landbruksorganisasjon kommer 31 prosent av de menneskeskapte klimagassutslippene fra matsystemet.⁹ Den globale matproduksjonen bygger stadig mer intensiv drift, monokultur og råvareeksport fra lavkostland. Råvarer transporteres på kryss og tvers av verden, lagres og prosesseres og fraktes videre. Det gjør det sårbart for både vannmangel, ekstremvær, sykdommer, utarming av jord og politiske og sosiale forhold. Dette systemet gjør det utfordrende å produsere nok mat til verdens befolkning uten at det går på bekostning av naturressurser, sosiale forhold og målsettinger for klimautslipp.

Jordbruket har, både i Norge og andre europeiske land, til en viss grad vært forskånet for klimapolitikk og utslippskutt. Både fordi det er umulig å produsere mat uten klimagassutslipp og fordi jordbruket har et særskilt samfunnsoppdrag når det kommer til å sørge for at befolkningen har nok mat og at maten er trygg. Et «klimavennlig» alternativ til å redusere utslippene fra matproduksjonen er å importere mer mat. Da flytter man utslippene til andre lands klimaregnskap, men man er prisgitt det internasjonale markedet. Dette refereres også til som en type «karbonlekkasje» der produksjonslandene må regnskapsføre utslippene fra det norske forbruket.

Det er mange måter å kutte utslippene i jordbruket på, men det er også mange barrierer for hvor og hvordan det kan gjøres. Jordbrukspolitikken handler om hva vi skal spise og hvem som skal lage maten vår. Men det bygger også på ideologiske, praktiske og kulturelle målsettinger knyttet til jordbrukets samfunnsoppdrag. I regjeringens melding til Stortinget, «Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon» fra 2017, ble det vedtatt fire overordnede mål for landbrukspolitikken: «matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser».¹⁰ Målene kan være vanskelige å tallfeste. Hvor mange bønder, på hvor mange gårdsbruk, med hvor stor produksjon og med hvilken geografisk spredning må til for å oppfylle målsettingen om «landbruk over hele landet»?

Et paradoks ved jordbrukspolitikken er at den, i tillegg til å handle om overordnede og langsiktige mål, handler om konkrete arbeidsplasser, noens familiegård og noens middag. Hvor, hvordan og hva slags mat skal vi lage i Norge i dag. Klimapolitikken på sin side er abstrakt, usikker og med lange tidshorisonter: Vi må gjøre store endringer i alle sektorer for å forhindre konsekvenser som i større eller mindre grad vil inntreffe en gang i fremtiden.

Som nevnt over, la Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) i april 2022 frem en gjennomgang av norsk klima- og miljøpolitikk hvor de slo fast at Norge ikke vil nå sine mål for utslippsreduksjoner. De hevder at «med dagens takt ligger Norge i stedet an til å kutte utslippene med 20 prosent», altså langt fra det opprinnelige målet på 40 prosent, og enda lengre fra det oppjusterte målet på 50-55 prosent utslippskutt.¹¹ OECD peker på det de mener er hovedgrunnene til at Norge ikke klarer å kutte nok: økende avfallsproduksjon fra et av verdens høyeste materialforbruk, at landbruket mangler en helhetlig og tilstrekkelig plan for å kutte utslipp, manglende utfasing av produksjon av fossil energi, samt tap av biologisk mangfold til landbruk, veier og

⁹ "New FAO analysis reveals carbon footprint of agri-food supply chain," UN News, 2021, accessed 12.02, 2022, <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105172>.

¹⁰ Meld. St. 11 (2016–2017). Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon. Landbruks- og matdepartementet, s. 9

¹¹ Fredrik Moen Gabrielsen and NTB, "OECD: Norge vil trolig ikke nå klimamålet," (e24.no) 2022, <https://e24.no/det-groenne-skiftet/i/IVyo37/oecd-norge-vil-trolig-ikke-naa-klimamaalet>

bebyggelse.¹² OECD er tydelig på at landbruket må spille en avgjørende rolle om Norge skal nå sine klimamål.

2.3 Norges klimalov og EUs klimaregelverk

Under Parisavtalen og EUs klimaregelverk har Norge forpliktet seg til å kutte i alle sektorer, også i jordbruket. Hvis jordbruket selv ikke initierer tilstrekkelig eller rask nok omstilling for å kutte klimagassutslipp, kan det utgjøre et problem for Norges klimamåloppnåelse. Og der målene i Parisavtalen er frivillig, er EUs klimaregelverk juridisk forpliktende. Ved manglende måloppnåelse kan Norge dømmes i EFTA-domstolen for brudd på EØS-avtalen. Norge kan da bli ilagt sanksjoner i form av større utslippskutt eller kjøp av «kvoter» fra andre EU-land som har kuttet mer enn de var forpliktet til. Det betyr i praksis at manglende måloppnåelse kan bli en svært kostbar affære.

1. januar 2018 trådte den norske klimaloven i kraft.¹³ Den «skal fremje gjennomføring av Noregs klimamål som ledd i omstilling til eit lågutsleppsamfunn i Noreg i 2050».¹⁴ Første steg på veien til et lavutslippsamfunn i 2050 er et mål om utslippsreduksjon på 50-55 prosent i 2030 sammenlignet med referanseåret 1990.¹⁵ Dette samsvarer med Norges forpliktelser meldt inn under Parisavtalen. For å oppnå disse utslippsmålene tar Norge del i EUs klimaregelverk for 2030. Dette regelverket bygger på tre pilarer: kvotesystemet med kjøp og salg av utslippskvoter, utslippskutt i ikke-kvotepiktig sektor og opptak og utslipp av klimagasser i skog og arealbruk.¹⁶ Jordbruket er en del av ikke-kvotepiktig sektor.

Klimaloven innebærer også at klimamålene skal gjennomgås hvert femte år og at regjeringen skal komme med en årlig redegjørelse for Stortinget sammen med statsbudsjettet. Sistnevnte blir omtalt som «klimalovrapporteringen», og skal redegjøre for hvordan Norge skal nå sine mål og hva som er klimaeffekten av statsbudsjettet som legges frem. I dokumentet «Beskrivelse av klimatiltak inkludert i klimalovrapporteringen for 2018» blir kostholdstiltaket beskrevet.¹⁷ Tiltaket er hentet fra NIBIO-rapporten «Klimatiltak i jordbruk og matsektoren Kostnadsanalyse av fire tiltak», som er utarbeidet på oppdrag av Miljødirektoratet. Dette er tilsynelatende den første myndighetsinitierte utredningen av kostholdstiltaket og tiltaket kalles her: «Erstatte storfekjøtt med fisk og vegetabilsk mat.»¹⁸

2.4 Rapporten: Klimakur 2030

Klimakur 2030 er regjeringens utredning av «ulike tiltak og virkemidler som kan gi minst 50 prosent reduksjon i ikke-kvotepiktige utslipp i 2030 sammenlignet med 2005». Rapporten på 1197 sider legger frem 60 tiltak som kan kutte Norges utslipp i ikke-kvotepiktig sektor i tråd med internasjonale forpliktelser. Det er to konkrete grunner til

¹² Cosson-Eide and Ramberg Aasen, "OECD kritiserer Norges klimainnsats: Ligger ikke an til å nå målene."

¹³ "Lov om klimamål (klimaloven)," 2018, accessed 14.03, 2022, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>.

¹⁴ Prop. 1 S (2018-2019) For budsjettåret 2019, 285 (regjeringen.no 2018).

¹⁵ Klimaloven ble oppjustert i 2021 til 50-55% utslippskutt i tråd med endringer i EUs klimaregelverk, det opprinnelige målet var 40% utslippskutt: «Noreg har som ein del av Parisavtala teke på seg ei forplikting på vilkår om minst 40 pst. utsleppsreduksjon i 2030 samanlikna med 1990.» Prop. 1 S (2018-2019) For budsjettåret 2019, 287.

¹⁶ Prop. 1 S (2018-2019) For budsjettåret 2019, Short, 287.

¹⁷ Beskrivelse av klimatiltak inkludert i klimalovrapporteringen for 2018, (2018).

¹⁸ Ivar Pettersen et al., *Klimatiltak i jordbruk og matsektoren Kostnadsanalyse av fire tiltak*, NIBIO - Norsk institutt for bioøkonomi var (miljodirektoratet.no, 2017), <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M660/M660.pdf>. s. 45.

at den ble utarbeidet: Regjeringen trengte et oppdatert kunnskapsgrunnlag til den kommende klimameldingen, men regjeringen måtte også utarbeide en plan og metodikk for beregning av utslippskutt til den kommende innmeldingen i EUs klimaregelverk. Et kunnskapsgrunnlag er dermed både en måte å etablere metoder og hente inn kunnskap om tiltak og virkemidler, men det er også et konkret svar til EU om at Norge har en plan for hvordan vi skal nå våre forpliktelser.

Klimakur 2030 er utarbeidet av en faggruppe fra direktoratene, ledet av Miljødirektoratet, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet. Det er den andre klimakur-rapporten i rekken. Det første kunnskapsgrunnlaget, Klimakur 2020, ble utgitt i 2010. Rapporten ble lansert i januar 2020 med en stor presselansering der Miljødirektoratet overleverte rapporten til Klima- og miljødepartementet og statsråd Sveinung Rotevatn (V). Det var utarbeidet sammendrag og en rekke figurer og oppsummeringer for å gjøre det lettere å forstå hva den omfattende rapporten egentlig sa.

2.5 Kostholdstiltaket i Klimakur 2030

De 60 tiltakene i Klimakur 2030 er utarbeidet etter sektor. Det er utarbeidet fem tiltak for utslippskutt i jordbrukssektoren kategorisert etter kostnad per tonn CO₂-ekvivalenter kuttet. Kostholdstiltaket, som i utredningen heter «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk», er definert som et tiltak med «betydelig reduksjonspotensial».¹⁹ På tvers av utslippssektor er kostholdstiltaket det enkelttiltaket med størst reduksjonspotensial med kostnad «under 500kr/tonn CO₂», altså i den minst kostnadskrevede kategorien. Tiltaket går ut på at man jobber aktivt for å redusere inntaket av rødt kjøtt til å være i tråd med de nasjonale kostrådene. Dette vil ifølge Klimakur 2030 kutte 2,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter av det samlede reduksjonspotensialet for jordbrukssektoren på 5 millioner tonn CO₂.

Kostholdstiltaket er det tiltaket i Klimakur 2030 som har lavest kostnad per tonn CO₂-ekvivalenter. Det gjør det til et potensielt viktig tiltak for å nå Norges klimaforpliktelser, men er også brennbart i den offentlige debatten. I kjølvannet av Klimakur 2030 var kostholdstiltaket det mest omtalte tiltaket. I søketjenesten Atekst, det digitale artikkelarkivet som samler innhold fra over 300 norske aviser, ble begrepet «kostholdstiltaket» brukt i 118 ulike saker i 2020. I 2019 ble ikke kostholdstiltaket nevnt én eneste gang og 24 ganger i 2021.²⁰ Ved lanseringen ble tiltaket ansett for å være kontroversielt og ble omtalt med sensasjonspregede overskrifter i dagspressen. I Bergens Tidende ble Klimakur 2030 omtalt med overskriften «Ny rapport: - Vi må endre matvanene våre»²¹ og i Nationen med overskriften «Hva vil vi ha, klima eller mat?»²² Utover våren fulgte en høylytt debatt om klimapolitikk og jordbrukets stilling i Norge.

For å forstå når kjøttkutt ble et klimatiltak, har jeg forsøkt å spore kostholdstiltaket bakover i dokumenter om klima og jordbruk. Respondentene jeg har intervjuet, har her vært avgjørende for å lage en tidslinje for kostholdstiltaket. Samtidig er det mest sannsynlig mange dokumenter, prosesser og sammenhenger jeg ikke har fått meg i dette arbeidet, ettersom mengden offentlige dokumenter og rapporter på nett er

¹⁹ Klimakur 2030, (Miljødirektoratet, 2020).

²⁰ Begrepet kostholdstiltaket ble brukt én gang i 2019, men viser da til noe helt annet.

²¹ "Ny rapport: - Vi må endre matvanene våre," *Bergens tidende* 2020, https://www.bt.no/article/bt-lAkmpy.html?mon_ref=retriever-info.com.

²² "Hva vil vi ha, klima eller mat?," *Nationen* (nationen.no) 2020, <https://www.nationen.no/motkultur/kommentar/hva-vil-vi-ha-klima-eller-mat/>.

uoverkommelig stor. Under ligger en forenklet tidslinje, men et mer utfyllende skjema med fullstendige referanser finnes i vedlegg 2.

År	Dokument	Status
2010	Klimakur 2020	Ikke utredet
2017	NIBIO-rapport	Utredet
2018	Klimalovrapporteringen	Tiltak
2019	Intensjonsavtalen	Tiltak
2020	Klimakur 2030	Tiltak
2021	Klimaplan 2021-2030	Tiltak

Figur 3: Forenklet tidslinje for kostholdstiltaket

Første forekomst av kostholdstiltaket er i Klimakur 2020, altså i Stoltenberg-regjeringens kunnskapsgrunnlag fra 2010, hvor det er med i en oppsummering over tiltak som ikke er utredet grunnet manglende kunnskap.²³ Det er ikke etablert som et tiltak, men spor av det som senere blir kostholdstiltaket. Det er dermed en eksplisitt forståelse av sammenhengen mellom kjøttkonsum og klimautslipp blant fagetatene i 2010.

Alle sporene av kostholdstiltaket avfeier kostholdsendringer som realistiske. I forbindelse med Stortingets behandling av jordbruksoppkjøret i 2014 ble det besluttet å utrede jordbrukets klimautfordringer i lys av kunnskapen fra FN's 5. klimarapport. Det resulterte i en rapport som tydelig viste sammenhengen mellom kjøtt og klimautslipp, men som viser til en finsk studie som hevder at befolkningen har liten tro på sammenhengen mellom klimautslipp og mat. Rapporten konkluderer med at:

Det kan tenkes at dersom det i fremtiden blir en økende kunnskap om og forståelse for at forbruk av kjøtt bør reduseres som et klima- og miljøtiltak, vil flere forbrukere frivillig redusere kjøttforbruket sitt.²⁴

I 2017 blir kjøttkutt som klimatiltak utredet av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) på oppdrag fra Miljødirektoratet til den kommende klimalovrapporteringen. Hvorfor det nå blir inkludert som et eget tiltak, har jeg verken funnet svar på i noen av dokumentene eller fra respondentene jeg har intervjuet. Men fra tiltaket «oppstår» som et politisk tiltak i klimalovrapporteringen i 2018, er veien staket ut. I arbeidet med en klimaavtale mellom jordbruket og regjeringen blir det utarbeidet en «Teknisk arbeidsgrupperapport»²⁵ som i arbeidet henter tiltaket direkte fra klimalovrapporteringen og tar det med videre inn i intensjonsavtalen.²⁶ Det er her det etableres et tydelig skille mellom det å kutte kjøtt som

²³ Klimakur 2020 180 (miljødirektoratet.no 2010).

²⁴ Erik Eid Hohle, Landbruk og klima - Rapport fra arbeidsgruppe, 116 (regjeringen.no 2016).

²⁵ RAPPORT FRA TEKNISK ARBEIDSGRUPPE - JORDBRUK OG KLIMA, (regjeringen.no 2018).

²⁶ Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030, 4 (regjeringen.no, bondelaget.no 2019).

klimatiltak og «Regjeringens arbeid med forbruksendringer som indirekte kan medføre reduksjoner i klimagassutslipp fra jordbrukssektoren».²⁷ I Klimakur 2030, som skal være et kunnskapsgrunnlag fra direktoratene, er dette skillett borte. Der er kostholdstiltaket på ny utredet av NIBIO og nå lansert som et klimatiltak med tilhørende tiltak og virkemidler som ikke er plassert i henhold til politiske avtaler. Når regjeringen ett år etter lanserer sin klimamelding, Klimakur 2021-2030, er kostholdstiltaket igjen plassert under «Regjeringsarbeidet med forbruksendringer som indirekte kan gi utsleppsreduksjoner i jordbrukssektoren» og ikke et eget *kostholdstiltak*.²⁸ Virkemidlene som blir lagt frem i Klimaplan 2021-2030, er likevel i stor grad de samme som for kostholdstiltaket i Klimakur 2030.

2.6 Klimakur 2030 på høring

En måned etter lanseringen sender Miljødirektoratet Klimakur 2030 ut på åpen høring der alle som vil, kan sende inn sine høringsinnspill som organisasjon, bedrift, offentlig virksomhet eller privatperson. Til høringsrunden av Klimakur 2030 mottok Miljødirektoratet 1730 høringsuttalelser. 1489 var fra privatpersoner og 190 hørings svar var fra organisasjoner, bedrifter og offentlige virksomheter. Innspillene ble oppsummert av faggruppen i Miljødirektoratet i en rapport på bestilling fra Klima- og miljødepartementet:

*I dette dokumentet presenterer Miljødirektoratet hovedpunkter fra de ulike høringsuttalelsene. Vi har klippet ut hovedpunktene og sortert dem etter tema. Vi har altså ikke gjort faglige vurderinger eller analyser av uttalelsene, eller svart på innspillene, men forsøkt å trekke ut essensen av høringsinnspillene.*²⁹

Innspillene er oppsummert tiltak for tiltak og 40 høringsinstitusjoner har fått med en oppsummering av sine innspill til kostholdstiltaket. Selv om mange påpeker både positive og negative sider ved kostholdstiltaket, har jeg vurdert 26 av disse høringsinstansene som tydelig imot gjennomføringen av tiltaket. Fire er uklare og ti stykker støtter det.

2.7 Regjeringens Klimamelding: Klimaplan 2021-2030

I regjeringens påfølgende Klimaplan 2021-2030 er ikke kostholdstiltaket et eget tiltak for utslippskutt, men dukker opp i kapittelet «Regjeringsarbeidet med forbruksendringer som indirekte kan gi utsleppsreduksjoner i jordbrukssektoren» og er her knyttet direkte til intensjonsavtalen mellom jordbruket og regjeringen fra 2019. I Klimaplan 2021-2030 pekes det ofte på sammenhengen mellom sunt og bærekraftig kosthold, og at regjeringen vil fortsette sitt arbeid for at befolkningen skal spise i tråd med de nasjonale kostrådene. Dette vil gi et indirekte utslippskutt ved at jordbrukssektoren må produsere mindre kjøtt ved å tilpasse seg etterspørselen i markedet. I tillegg viser Klimaplan til en rekke nasjonale og internasjonale avtaler som underbygger viktigheten av å kutte kjøtt som et klima- og helsetiltak. Det såkalte kostholdstiltaket er ikke lenger et eget tiltak, men formet til å passe den allerede inngåtte intensjonsavtalen mellom jordbruket og regjeringen.

²⁷ Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030, Short.

²⁸ Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030, Klima og miljødepartementet (regjeringen.no, 2021), 116, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/>.

²⁹ Klimakur 2030: Høringsinnspill, (Miljødirektoratet, 2020).

3. Teori

3.1 Retorikk i klimakrisens tid

I antikken ble retorikken definert som evnen til å i enhver sak se hvilke muligheter vi har til å overbevise eller overtale. Aristoteles mente at retorikkens kjernesporsmål er knyttet til «det som kunne vært annerledes».³⁰ Klimaendringene krever at vi gjør store endringer, både i hvordan vi lever livene våre og hvordan vi organiserer samfunnet. Men på tross av at 97 prosent av forskere fra relevante felt anser de menneskeskapte klimaendringene som en stor trussel for samfunnet, klarer vi ikke å kutte utslippene i tilstrekkelig grad.³¹

I dag er det ikke veldig kontroversielt å omtale klimaendringene som en klimakrise eller klimakatastrofe, og både posesupper, t-skjorter og tannbørster har fått klimamerking. Likevel kommer det stadig nye rapporter som slår fast at omstillingen går for sakte. FNs klimapanel slo i sin 6. hovedrapport fast at verdens ledere må handle «nå eller aldri» om vi skal nå målet om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader.³² «Vi går i søvne mot en klimakatastrofe», sa FNs generalsekretær António Guterres under lanseringen av delrapporten våren 2022.³³ Det er ikke bare å snakke om at noe bør endres. Ting *må* bli annerledes. Den svenske retorikeren Maria Wolrath-Söderberg adresserer dette paradokset i sin artikkel «Hållbarhetsretorik och hållbar retorik»:

*Kunskapen om hur det egentligen står till med naturen och jorden har egentligen aldrig varit så stor som nu och vi har aldrig haft tillgång till så mycket tekniska lösningar för att åstadkomma hållbara lösningar som vi har nu. Kanske har heller inte den politiska krismedvetenheten någonsin varit större, med vissa djupt oroande undantag.*³⁴

Hvorfor går omstillingen da så tregt? Det enkle svaret er, ifølge Söderberg, at politikerene kan endre satsninger, skatter og reguleringer, men at en omstilling til syvende og sist krever at folk endrer måten de lever på.³⁵ Og det er åpenbart en brist mellom hva vi burde gjøre og hva vi gjør. Wolrath-Söderberg peker på at problemene vi står overfor i møte med klimaendringene, i tillegg er komplekse, uavgrensede, forandelige, kontekstavhengige, mangefasettete og konfliktfylte.³⁶ Det gjør klimaspørsmål vanskelige å løse, men er derfor godt egnet for retorikken. Wolrath-Söderberg mener at retorikkens kritiske perspektiv, analytiske og pedagogiske ressurser er særlig egnet for denne typen spørsmål.³⁷

³⁰ Maria Wolrath Söderberg, "Hållbarhetsretorik och hållbar retorik," *Rhetorica Scandinavica* No 80, 2020 (2020): 32.

³¹ Kristian Bjørkdahl, "Den innflytelsesrike nøytraliteten," in *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy.*, ed. Kristian Bjørkdahl (Oslo: Pax forlag, 2018), 21.

³² "Lansering: FNs klimapanelers rapport om løsninger," 2022, accessed 20.04, 2022, <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/arrangementer/2022/april/fns-klimapanelers-tredje-delrapport-lansering/>.

³³ "Lansering: FNs klimapanelers rapport om løsninger."

³⁴ Söderberg, "Hållbarhetsretorik och hållbar retorik," 20.

³⁵ *ibid*

³⁶ *Ibid*, 33

³⁷ *Ibid*, 35

Klimaforsker Mike Hulme skisserer en enda mer omfattende forklaringsmodell på hvorfor vi ikke kommer til enighet i klimaspørsmål i boka *Why we disagree about climate change*.³⁸ Han hevder at klimaendringene har vokst seg til et mega-problem hvor vi forventer en mega-løsning.³⁹ Det er blitt en politisk flaskehals av gigantiske proporsjoner, som ikke bare er uløselig, men som skaper politisk stillstand. Hulme er naturviteren som har tatt til orde for at klimaendringene ikke kan løses med vitenskap alene, men at vi også må ta hensyn til menneskers forhold til tro, verdier, historie, tradisjoner, ideologi, risiko, medier og politikk.⁴⁰ Årsaken(e) til at vi ikke kommer til enighet om hvordan vi skal løse klimaendringene, er, ifølge Hulme, at folk har ulike forventninger til hva forskningen skal bidra med, de forstår risiko og usikkerhet ulikt, de har ulike verdier og ideologier, de tror på og frykter ulike ting, de har ulik forståelse av hvilke forpliktelser de har overfor andre mennesker, og overfor naturen, de har ulike forventninger til utviklingen i samfunnet, og ikke minst ulik oppfattelse av hva som er politikken ansvar.⁴¹ I tillegg gjør katastroferetorikken om klimakatastrofe og en ulevelig planet at det fremstår som om vi allerede er dømt til å feile.⁴²

Hulme hevder klimaendringene ikke kan løses som ett problem, men at det må forstås som en del av vår menneskelige eksistens. Vi bør, ifølge Hulme, forstå klimaendringene som et komplekst problem som også er et symptom på rekker med rekker med andre problemer. Der løsningen på ett problem også skaper nye komplekse problemer, som igjen krever nye løsninger.⁴³ Selv om Hulme bidrar med nyttige innsikter for å forstå hvorfor omstillingen ikke skjer raskt nok, er det vanskelig å se hvordan menneskeheten skal evne å endre sin selvforståelse før tiden allerede er løpt ut.

I klimapolitikken handler det om å bli enige om konkrete tiltak i dag for å løse abstrakte, usikre problemer i fremtida. Klimadiskurser er ofte hentet fra naturvitenskapen. Det er endeløse tall, grafer, figurer og utregninger. Den er full av abstrakte fagbegrep som klima, CO₂-ekvivalenter, klimakvoter, karbonnøytral og albedoeffekt. Forskningen har høy grad av usikkerhet og lange tidshorisonter. En av mine respondenter sa i bakgrunnsintervjuet at klimapolitikk handler om å få folk med seg.⁴⁴ Det er kanskje den mest grunnleggende innsikten når det kommer til å forstå hva som skal til for å utløse handling. Folk må bli med på å endre både politikken, samfunnet og livene sine. Derfor kan retorikken bidra med verktøy og begreper som kan gi oss innsikter når kommunikasjonen feiler og om hva som må til for å få folk med seg.

3.2 Doxa

Da de menneskeskapt klimaendringene begynte å gi seg til kjenne på 70-tallet, trodde mange forskere at så snart kunnskapen ble allment kjent, ville verdensledere og handling følge etter.⁴⁵ Nå, mange tiår etter at klimaendringene var et faktum, sliter vi stadig med å bli enige hvordan vi skal løse utfordringene vi står overfor. Vitenskap og rapporter er ikke nok til å snu vaner, verdier og mål om økonomisk vekst. Skillet mellom

³⁸ Mike Hulme, *Why we disagree about climate change : understanding controversy, inaction and opportunity* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

³⁹ Ibid. 333

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid 333

⁴³ Hulme, *Why we disagree about climate change : understanding controversy, inaction and opportunity*, 334.

⁴⁴ Intervju gjennomført februar 2022.

⁴⁵ George Lakoff, "Why it Matters How We Frame the Environment," *Environmental Communication: A Journal of Nature and Culture* 4, no. 1 (2010): 79.

hva vi vet og hva vi gjør, aktualiserer dermed det retoriske begrepet doxa. Wolrath-Söderberg har pekt på hvordan andre verdier og behov blir barrierer for klimahandling:

*Problemet är att många av våra viktigaste utmaningar som gäller hållbarhet inte är faktafrågor. Det som skapar tröghet är snarare att värden och behov krockar med varandra när vi ska göra något åt saken. Det är doxiska frågor där vi behöver fronetiska förhållningssätt snarare än mer episteme.*⁴⁶

Wolrath-Söderberg hevder det er doxiske spørsmål. Altså at utfordringene knyttet til klimaspørsmål ikke kan løses med vitenskap og fakta, men ved å forstå folks grunnleggende forskjellige verdier og behov. Og at problemene krever at de løses med klokskap, heller enn mer vitenskap.

Retorikeren Erik Bengtson har i sin avhandling «The Epistemology of Rhetoric. Plato, Doxa and Post-Truth» (2019) undersøkt hvordan begrepet doxa blir brukt og forstått fra antikken og til dagens retorikkforskning. Han bygger videre på påstanden om at det nettopp er friksjonen mellom mening (doxa) og sann kunnskap (episteme) som er opphavet til selve retorikken.⁴⁷ Lenge har en dikotomisk forståelse av doxa som «synsing» og episteme som «sannhet» ligget til grunn for retorikkens doxa, og at doxa er forstått som mer negativt enn episteme. Innen den moderne retorikken er, ifølge Bengtson, den diskursorienterte pragmatikeren Ruth Amossy en av dem som har gjeninnført og redefinert doxa-begrepet. Hun definerer alt det som blir ansett som sant eller sannsynlig av en majoritet av mennesker, eller en spesifikk sosial gruppe, som doxisk.⁴⁸ Dermed rommer hun mange av de barrierene Hulme peker på for manglende klimaomstilling. Doxa kan forstås som en spesifikk sosial gruppes sett av verdier, ideologier, tradisjoner og så videre. Amossy mener at doxa ikke er en negativ dikotomi til episteme, men noe nøytralt:

*Doxa is no longer related to manipulation and a position of power, but constitutes a truly general aspect of language and rationality. It is a prerequisite for intersubjectivity and a source for communicative effectiveness.*⁴⁹

For Amossy handler ikke doxa om maktkamp, men om rasjonalitet og å skape felles mening. Hennes forståelse er ikke rettet mot talerens intensjoner, men mot selve teksten og den språklige realiseringen av doxiske fragmenter.⁵⁰ Doxa kommer altså til syne gjennom språket. Amossys pragmatiske forståelse av doxa som et analytisk verktøy rommer likevel at doxa kan brukes av noen for å oppnå noe med et bakenforliggende motiv, og at taleren alltid er en del av gitte sosial strukturer.⁵¹ Amossy forkaster den strukturalistiske forståelsen av doxa som et avgrenset objekt eller del av et system, men forstår det som et aspekt av prosesser og praksiser som kan undersøkes gjennom toposanalyse, altså studie av hvilke synspunkter, argumentasjonsmønster eller temaer som finnes i en tekst.⁵² Hun foreslår å undersøke doxa gjennom å beskrive språklige praksiser i faktiske tekster, heller enn å lese tekster med en forståelse av doxa som et forhåndsdefinert sammenhengende ideologisk system.⁵³ Vi kan, ifølge Amossy,

⁴⁶ Söderberg, "Hållbarhetsretorik och hållbar retorik," 28.

⁴⁷ Erik Bengtson, "The Epistemology of Rhetoric. Plato, Doxa and Post-Truth" (Ph.d 224, Uppsala University, 2019), 11.

⁴⁸ Ibid. 151

⁴⁹ Ibid. 154

⁵⁰ Ibid. 155

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid. 156

⁵³ Ibid. 157

kartlegge teksters topoi, for så å forsøke å pusle funnene sammen til en overordnet doxa.

I sin avhandling «Klart språk og retorisk medborgerskap» aktualiserer Ida Seljeseth doxa som et verktøy i klarspråkarbeidet i myndighetstekster til borgerne:

*... doxabegrepet belyser hvordan ulike virkelighetsforståelser kan eksistere parallelt i ulike felleskap som vi mennesker deltar i og, ikke minst, hvordan disse virkelighetsforståelsene kan forhandles retorisk.*⁵⁴

Seljeseth skriver at begrepet kan belyse hvorfor det noen ganger er så vanskelig for myndighetene å gjøre seg forstått. Når myndighetstekster oppleves som vanskelige å forstå, handler det ikke bare om leserens kunnskapsnivå, faglige kompetanse eller den språklige utformingen, men at det ligger ulike doxiske forståelser til grunn. Denne forståelsen av doxa er ikke bare relevant for tekster som virker mellom myndighetene og borgerne, men også for tekster og dokumenter som virker innad i embetsverket eller til organisasjoner. Og er det tilfelle for klimabyråkratiet og jordbruket? Denne tilnærmingen til doxa ligger til grunn for oppgavens problemstilling. Hvordan kommer det til uttrykk i tekstene? Og, ikke minst, utgjør det en barriere for å omstille matsystemet eller gjennomføre effektiv klimapolitikk?

3.3 Sjanger som sosial handling

I hverdagen forholder vi oss til begrepet sjanger som faste form- og innholdskategoriseringer for å navigere mellom bøker, aviser, dokumenter og filmer. Sjanger blir ofte forstått som et sett formelle og relativt stabile kriterier som skjønnlitteratur og sakprosa, eller komedie- og skrekkfilm. Den klassiske retorikken opererte med tre talesjangere: den deliberative, forensiske og den epideiktiske tale. Dette var den politiske talen som diskuterer hva vi skal gjøre i fremtiden, den juridiske talen som diskuterer hva som egentlig har skjedd og til slutt festtalen som roser eller kritiserer hvordan noe er her og nå.⁵⁵ Retorikkens klassiske talesjangere, med et tydelig tidsaspekt og formål, kan i mange sammenhenger være fruktbare også i dag, men de favner ikke kompleksiteten i dagens demokrati og tekstsamfunn til det fulle.

Retorikeren Carolyn Miller har vært toneangivende for den moderne retoriske sjangerteorien, og beskrev i artikkelen «Genre som sosial handling» fra 1984 sjanger som «typifiserte retoriske handlinger basert på gjentatte situasjoner».⁵⁶ Kjell Lars Berge skriver i introduksjonen til den norske oversettelsen av Millers tekst i tidsskriftet *Rhetorica Scandinavica* at hennes sjangerforståelse kan forstås som «det aspektet ved situert kommunikasjon som er i stand til reproduksjon, som kan manifesteres i mer enn én situasjon, mer enn ett konkret tidsrom».⁵⁷

Millers sjangerforståelse er basert på retorisk praksis og kan ikke bindes opp i en fast sjangerkatalog fordi retoriske sjangere både «endrer seg, vokser frem og forsvinner» i et samfunn.⁵⁸ Det springer ut av at «Fra dag til dag, år til år, gjentar sammenliknbare situasjoner seg, og tilskynder sammenliknbare responser».⁵⁹ Disse gjentakende, sammenliknbare situasjonene tvinger frem lignende responser. Millers

⁵⁴ Ida Seljeseth, "Klart språk og retorisk medborgerskap" (Universitetet i Oslo, Institutt for lingvistiske og nordiske studier, Humanistisk fakultet, 2021), 49.

⁵⁵ Jens Kjeldsen, *Retorikk i vår tid: en innføring i moderne retorisk teori*, 8. oppl. ed. (Oslo: Spartacus, Scandinavian Academic Press, 2019), 95.

⁵⁶ Carolyn Miller, "Genre som sosial handling," *Rhetorica Scandinavica*, no. Nr.18/Juni 2001 (1984).

⁵⁷ Kjell Lars Berge, "Introduksjon - Genre som sosial handling," *Rhetorica Scandinavica* 18/2001 (2001).

⁵⁸ Miller, "Genre som sosial handling."

⁵⁹ Ibid. 20

sjangerperspektiv antyder at vi gjennom sjangere ikke bare lærer formmønstre eller metoder for å oppnå noe, men at vi også lærer hvilke hensikter vi kan ha, hvordan vi kan forstå situasjoner bedre og at vi kan forstå potensialet for samhandling klarere.⁶⁰ Sjanger er retoriske handlinger på gjentakende typifiserte hendelser.

Sjanger er altså handlinger vi gjentar fordi det på en eller annen måte har en retorisk effekt i situasjonen vi befinner oss i. Alle byråkratiets dokumenter følger visse krav og normer som i varierende grad er formalisert som faste dokumentkategorier, som for eksempel proposisjoner og meldinger til Stortinget. Selv om noen av disse dokumentkategoriene har eksplisitte formkrav, er det likevel en rekke språklige og retoriske valg som tas på bakgrunn av hva slags sosial handling dokumentet er.

I antologien *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy* skriver Kristian Bjørkdahl at det moderne representative demokratiet hviler på et kretsløp av rapporter, og at vi med retorisk sjangerteori kan forstå disse rapportene og deres retoriske effekter bedre.⁶¹ Klimakur 2030 befinner seg i krysningspunktet mellom kategoriene byråkratisk rapport og vitenskap, noe som styrer våre forventninger til den. Hvilke retoriske effekter ligger i det, og hva slags sosial handling kan vi forstå denne rapporten som?

I kapittelet «Fra symfoni til kakofoni. Rapportene fra FNs klimapanel og reisen mot relevans» skriver Erlend Hermansen mfl. om FNs klimapanel (IPCC) sine klimareporter. Det er en tydelig parallell mellom Klimakur 2030 og FNs klimareporter – de er kunnskapsrapporter som bygger på utregninger og framskrivninger fra en rekke forskere og fagmiljøer. Hermansen mfl. mener at et sentralt premiss for FNs klimareport er formuleringen om å være «politikkrelevant men politikknøytral, og aldri politikkforeskrivende».⁶² I mandatet for Klimakur 2030 står det at faggruppen skal «gjennomføre en utredning av mulige tiltak og virkemidler for å oppfylle klimamål i 2030, men ikke gi anbefalinger».⁶³ Det er et uttalt mål ved både FNs klimareporter og den norske Klimakur 2030 at de skal lage kunnskap, ikke politikk. Men hvor går skillet, og er slike formuleringer nok til å styre lesningen av rapportene som kunnskap? Dette er særlig relevant for Klimakur 2030, som utarbeides av fagetatene, men legges frem av politisk ledelse i departementet. I slike tilfeller kan retorisk sjangerteori være en fruktbar inngang for å forstå tekstene bedre. En av respondentene sa under bakgrunnsintervjuet at Klimakur 2030 per i dag er det beste og mest oppdaterte kunnskapsgrunnlaget vi har, men at det var vesentlig at folk skjønnte hva slags dokument Klimakur 2030 var, og at det er vel så viktig å forstå hva det *ikke* var og hvilke begrensninger som ligger i det som kunnskapsgrunnlag.⁶⁴ Spørsmålet er om berørte parter nødvendigvis forstår hva Klimakur 2030 er og ikke er.

Kunnskapsrapportene fra FNs klimapanel og Klimakur 2030 har tatt med seg vitenskapens stil og tekstnormer med fagtekniske begreper og utstrakt helgardering mot vitenskapelig usikkerhet. Hermansen mfl. skriver at «det ikke er klart hvorvidt de intenderte leserne av rapportene faktisk er så sterkt opptatt av den detaljerte vitenskapelige (u)sikkerheten».⁶⁵ I høringsuttalelsene til kostholdstiltaket i Klimakur 2030 er det nettopp denne vitenskapelige usikkerheten ved framskrivninger og utregninger som blir organisasjonenes fremste skyts mot kostholdstiltaket. Flere av

⁶⁰ Ibid. 33-34

⁶¹ Bjørkdahl, "Den innflytelsesrike nøytraliteten," 9.

⁶² Erlend A. t. Hermansen et al., "Fra symfoni til kakofoni. Rapportene fra FNs klimapanel og reisen mot relevans," in *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy*, ed. Kristian Bjørkdahl (Oslo: Pax, 2018).

⁶³ Mandat Klimakur 2030, 1 (2019).

⁶⁴ Bakgrunnsintervju gjennomført februar 2022.

⁶⁵ Hermansen et al., "Fra symfoni til kakofoni. Rapportene fra FNs klimapanel og reisen mot relevans," 139.

høringsinstansene hevdet at når graden av usikkerhet er så høy, er det ingen grunn til å gjennomføre et kostholdstiltak med så store omkostninger for jordbruket. Hermansen mfl. viser til at forskere er mer opptatt av riktigheten ved kunnskap enn det politikerne er. De mener at det er en god vitenskapelig praksis, men at det ikke er sikkert at den «noe krampaktige måten å håndtere usikkerhet på, bidrar til å skape politikkrelevans». ⁶⁶ Det samme gjelder trolig for andre lesere enn politikere, med mindre det viser seg at usikkerheten kan brukes til å legge tiltaket dødt. Hermansen mfl. peker videre på to seiglivede myter om politikktutforming: 1) at forskning skal avdekke sannhet og dermed «snakke sannhet til makten», og, 2) at mer og bedre kunnskap skal bane vei for handling. ⁶⁷ Men at det i realiteten fører til at handling blir satt på vent i påvente av mer og bedre kunnskap som kan redusere usikkerheten. Denne tregheten i det politiske systemet er ikke, ifølge forfatterne, et argument mot forskning og vitenskap, men at problemet ligger i forventningene til hva vitenskapen skal gjøre for oss. Vitenskapen bør ifølge forfatterne ikke brukes instrumentelt som politikk i et levende demokrati, men oversettes «og blandes med verdier, verdenssyn og agendaer». ⁶⁸ Politikk trenger flere ben og stå på, og forskningen bør være ett av benene som forankrer politiske avgjørelser. Det gjør at en bedre forståelse av sjangerne kan være en nøkkel til bedre politikktutvikling. I et samfunn der alle problemer kan løses med et utvalg og en rapport, bør vi forså hvordan disse tekstene virker inn i prosessene og på samfunnet de både beskriver og former. Bjørkdahl oppsummere det hele med å hevde at «Fordi tekster, ikke minst rapporter – som pretenderer å besitte mer, bedre, eller mer relevant kunnskap enn andre – utøver makt». ⁶⁹

3.4 Makt

Tekster kan utøve makt. Særlig åpenbart er det for byråkratiske og juridiske tekster som definerer hva som er lovlig, mulig eller nødvendig i et samfunn. Ida Seljeseth skriver at språk er det mest brukte maktmiddelet i samfunnet. ⁷⁰ Tekster har makt til å fortelle oss hva vi må gjøre, hva vi bør gjøre og hva vi ikke har lov til. Seljeseth legger til grunn Max Webers definisjon der «makt betegner enhver sjanse til å gjennomføre sin vilje innenfor en sosial relasjon, også på tross av motstand, uansett hva denne sjansen beror på». ⁷¹ Denne forståelsen av makt innebærer ikke bare de handlinger som blir utført, men også evnen til å hindre at noe skjer.

Sosiologiprofessor Jan Grue skriver i boka *Teori i praksis* at makt står i sentrum av den kritiske teoriens verdensbilde og at teori kan være et middel for å synliggjøre maktens virkemåter og virkeområder. ⁷² Han mener at vi ved å se nøyere på maktrelasjoner blant annet kan forstå hvorfor mennesker argumenterer og handler som de gjør. Grue legger til grunn at makt ikke bare handler om å tvinge noen til å gjøre, eller å ikke gjøre, noe, men at makt også er «evnen til å legge ting til rette slik at den ene eller andre handlingen virker naturlig og formålstjenlig – det vil si rasjonell – for andre mennesker». ⁷³ Og det er her maktanalysens potensial møter doxa: Hvis en politisk beslutning eller innholdet i et offentlig dokument ikke fremstår rasjonelt, kan det være fordi innholdet ikke er i overensstemmelse med leserens doxa?

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid, 151

⁶⁸ Hermansen et al., "Fra symfoni til kakofoni. Rapportene fra FN's klimapanel og reisen mot relevans," 152.

⁶⁹ Bjørkdahl, "Den innflytelsesrike nøytraliteten," 10.

⁷⁰ Seljeseth, "Klart språk og retorisk medborgerskap."

⁷¹ "Makt," Store Norske Leksikon, accessed 2. november, 2021, snl.no/makt.

⁷² Jan Grue, *Teori i praksis : analysestrategier i akademisk arbeid* (Bergen: Fagbokforl., 2015), 43.

⁷³ Ibid. 42

Motstanden mot kostholdstiltaket handler ikke nødvendigvis om at jordbruket ikke ønsker å ta sin del i klimakampen. Hvis jordbruket ikke forstår bakgrunnen for klimatiltak som kan koste mange gårdsbruk og tap av næringsgrunnlag, kan det være fordi argumentasjonen, vitenskapen og sjangerne som legger dem frem, ikke er i overenstemmelse med jordbrukets doxa. Hvis matkrisen i verden oppleves som mer prekær enn klimakrisen, da er det ikke rasjonelt å legge ned gårdsbruk og produsere mindre mat i Norge. Da kommer ikke motstanden mot kostholdstiltaket fordi jordbruket er fullt av klimafornektere, men fordi klimaendringene ikke oppleves som «vår tids største utfordring».

Hvis tekstene argumenterer med ulike doxa, vil ikke tekstene nå sitt potensial som makttekster eller fungere som sosiale handlinger. Grue skriver at maktutøvelse fra autoritet ikke kun baserer seg på en trussel om vold, men også på karisma, tradisjoner eller institusjonelle forordninger.⁷⁴ Staten kan ikke true jordbruket til å produsere mat eller en bonde til å ha færre ammekyr eller til å opprettholde et småbruk i distriktet. De kan true med et dårligere jordbruksoppgjør, men det vil trolig ikke være særlig formålstjenlig. Dermed må makten utøves på andre måter og gjennom andre tekster enn lover og påbud. For eksempel ved at man må komme til enighet. Grue skriver at makt også kan utøves gjennom definisjonsmakt.⁷⁵ Det er en form for maktutøvelse å definere hvordan noe er, hva slags kunnskap som skal innhentes eller hva som er et godt klimatiltak. Å produsere kunnskap er en form for definisjonsmakt.

Men hvordan utøver tekster makt i praksis? Tekstmakt kan realiseres i ulike former, medier og med ulikt innhold. Min forståelse av tekstmakt bygger på Kjell Lars Berges tre tekstmaktdimensjoner fra antologien *Maktens tekster*.⁷⁶ Berge deler tekstmakten inn i tre dimensjoner: teksten som unik handling, teksten som forekomst av en tekstnorm og teksten som en representasjon av ideologisk handling.⁷⁷ En tekst må ikke benytte seg av samtlige tre maktdimensjoner for å utøve makt, men ulike konfigurasjoner og sammensettinger gjør at tekster realiserer sitt potensial som makttekster på ulike måter.

En forutsetning for maktutøvelse gjennom tekst er ifølge Berge at der foreligger en gjensidig intensjonell rettethet - at selve maktforholdet forstås forholdsvis likt av de involverte.⁷⁸ Ofte er maktforholdet mellom stat og borger avklart: Du må betale tilbake studielånet etter endt utdanning. Det er, ifølge Seljeseth, «først når språket spiller falitt at mennesket tyr til fysisk maktutøvelse».⁷⁹ Det er først når du ikke betaler regningene fra Lånekassa (i lang nok tid), at politi og namsmann faktisk kommer på døra. Men det finnes utallige tekster der maktforholdet ikke er avklart eller nødvendigvis forstås likt av de involverte. Hvordan forstås makten på tvers av departementer, direktorater eller organisasjoner? En institusjons selvforståelse kan være en del av deres kollektive doxa, og dermed avgjørende for hvordan de forstår sin makt og sine teksters maktpotensial. Hvordan påvirker tekstmakten i så fall beslutningsprosessene på tvers av sektorer og institusjoner? Siri Meyer mfl. hevder i innledningen til *Maktens tekster* at språket gir «innblikk både i institusjonenes makt - og avmakt - og i de maktmekanismene som skaper og opprettholder sosiale forskjeller og menneskelige fellesskap».⁸⁰ Og at det derfor er viktig å studere prinsippene for meningsdannelse i tekster. Ikke minst gjelder

⁷⁴Ibid.

⁷⁵Ibid. 43

⁷⁶ Tom Are Trippestad et al., *Maktens tekster* (Oslo: Gyldendal akademisk, 2003).

⁷⁷ Kjell Lars Berge, "Hvor er makten i teksten?," in *Maktens tekster*, ed. Tom Are trippestad, Siri Meyer, and Kjell Lars Berge (Oslo: Gyldendal akademisk, 2003), 30-31.

⁷⁸Ibid. 25

⁷⁹ Seljeseth, "Klart språk og retorisk medborgerskap," 13.

⁸⁰ Trippestad et al., *Maktens tekster*, 23.

dette for mektige institusjoner, menneskene som virker i dem og beslutningsprosessene disse inngår i.

3.5 Deliberasjon

Antikkens sofister avviste at det fantes absolutte sannheter eller allmenngyldige moralske posisjoneringer.⁸¹ De mente at vi måtte diskutere oss frem til hva som er sant og hva som er moralsk rett. Dette danner grunnlaget for det deliberative demokratiet hvor vi argumenterer og diskuterer oss frem til felles løsninger.⁸² Siden vi ikke lenges møtes på torget for å diskutere styre og stell, er dokumentene som inngår i politikuttvikling og høringsprosesser, en viktig del av det deliberative demokratiet i dag.

I boka *Why Deliberative Democracy?* skriver Amy Gutman og Dennis Thompsons at det deliberative demokratiet krever at avgjørelser legitimeres overfor borgerne og representantene.⁸³ Det åpner for mange måter å ta avgjørelser på, men de foreslår fire grunnleggende karakteristikker for et deliberativt demokrati: avgjørelser må kunne begrunnes, begrunnelsene må være åpne og tilgjengelige for dem det gjelder, avgjørelser må være bindende i en viss tid og prosessene må være dynamiske slik at avgjørelser kan revurderes og endres om nødvendig.⁸⁴ Det legger grunnlaget for det deliberative demokratiet:

*Combining these four characteristics, we can define deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future.*⁸⁵

Selv om vi kan diskutere oss frem til felles løsninger som fungerer, betyr ikke det at vi kan løse alle problemer. Gutman og Thompson hevder at problemene i det deliberative demokratiet er at det er begrenset med ressurser til å løse problemene, at det er begrenset med omsorg, at det til enhver tid finnes en rekke uforenlige verdier og vi har ufullstendig kunnskap om saker.⁸⁶ Og løsningen på disse begrensningene er å legitimere kollektive avgjørelser, understøtte kollektivt ansvar og respektfulle prosesser, og ved å korrigere feil og misforståelser. Her er det en parallell til den retoriske forståelsen om doxa. Selv om verdier er i konflikt og kunnskapen er ufullstendig, så må vi likevel bli enige om noe gjennom de deliberative prosessene.

Retorikeren Thomas Goodnight har delt deliberasjon inn i tre sfærer for argumentasjon: en personlig, en teknisk og en offentlig sfære.⁸⁷ Den personlige sfæren er relativt privat, uformell og formes etter hva den som argumenterer, føler er passende normer for saken og situasjonen. Den tekniske sfæren reguleres av fellesskap som krever en betydelig ekspertise og argumentasjon i den offentlige sfæren skjer når saker blir av interesse for et bredere publikum av befolkningen.⁸⁸ Den brede deltakelsen i den offentlige sfæren resulterer i former for fornuft som er mer allment akseptert enn for dem i bestemte

⁸¹ Kjeldsen, *Retorikk i vår tid : en innføring i moderne retorisk teori*, 30.

⁸² Ibid.

⁸³ Amy Gutmann and Dennis Thompson, *Why deliberative democracy?*, STU - Student edition ed. (Princeton: Princeton: Princeton University Press, 2004), 3.

⁸⁴ Ibid. 3-7

⁸⁵ Ibid. 7

⁸⁶ Ibid, 10

⁸⁷ G. Thomas Goodnight, "The Personal, Technical, and Public Spheres of Argument: A Speculative Inquiry into the Art of Public Deliberation," *Argumentation and Advocacy* 48:4 (2012).

⁸⁸ Edward Schiappa, "Defining Marriage in California: An Analysis of Public and Technical Argument," *Argumentation and Advocacy* 48:4 (2012): 216.

fagmiljøer. De ulike sfærene har ulike normer for argumentasjon, og kan komme i konflikt om de beveger seg over i hverandre.

For tekstene som inngår i denne analysen, er det interessant å se hvordan forhandlingen om kostholdstiltaket finner sted i to ulike sfærer: det offentlige meningsskiftet og en bred debatt om klima og kjøtt og en teknisk forhandling om selvforsyning, albedoeffekt og CO₂-ekvivalenter på tvers av flere faglige sektorer. Dermed skjer to ulike deliberative prosesser parallelt, med ulik rasjonalitet og ulike normer for argumentasjon.

Goodnight skriver at det er vanskelig å skille deliberative argumenter fra sosiale praksiser og at sfærene for argumentasjon former forventningene til resonnementene.⁸⁹ Det aktualiserer seg særlig i disse forhandlingene om kostholdstiltaket hvor tekstmakt og doxa fungerer som en del av argumentasjonen i den deliberative prosessen. Mens argumentene i den tekniske sfæren handlet om referansebaner og usikkerheten i metodikk for beregninger av reduksjonspotensial, handlet den offentlige debatten i større grad om hva landbruket skal være og hvordan vi skal produsere mat i Norge. Det betyr at forhandlingene om kostholdstiltaket ikke bare er plassert i to ulike sektorer som trolig har ulik doxa, men at deliberasjonen også skjer parallelt i ulike sfærer med ulike og underforståtte normer for argumentasjon.

Klimabyråkratene som arbeider med rapporter og tiltak, er dypt inne i en teknisk sfære med høy faglig kompetanse om klimaendringer, politikktutvikling og utslippsregnskap. Jordbruket argumenterer i en teknisk sfære og i den offentlige debatten, i tillegg er mange av dem som jobber med jordbrukspolitikk som fag, også selv jordbrukere. For mange handler jordbrukspolitikk om fremtiden for ditt familiebruk gjennom generasjoner. Dermed er det igjen andre forventninger og normer for argumentasjon som spiller inn. At jordbruket og klimabyråkratiet er parter med ulik doxa, som til dels befinner seg i ulike sfærer for argumentasjon, kan bidra til kompliserer den deliberative prosessen.

3.6 Klart språk

Men hva har så deliberasjon med klarspråk å gjøre? Språkrådet definerer klarspråk som tekster fra det offentlige der mottakeren finner det de trenger, forstår det de finner og kan bruke det de finner, til å gjøre det de skal.⁹⁰ Klarspråkperspektivet blir ofte brukt i forbindelse med tekster der parter med ulik kompetanse og ulike behov møtes, som brukeren og byråkraten i en prosess om sykepengen i NAV. Seljeseth skriver i sin avhandling at medborgerne «må forstå hva det offentlige skriver både for å kontrollere det offentliges beslutninger og diskutere det offentliges utforming, ansvarsoppgaver og normer på en relevant måte».⁹¹ Denne analysen omfatter ikke et stat- vs. brukerperspektiv, men en sak der politisk ledelse og embetsverk møter de største næringsorganisasjonene fra jordbruket. De er alle institusjoner med makt, og den makten er aldri jevnt fordelt eller stabil over tid. Derfor er det i en retorisk dokumentanalyse relevant å se på klarspråkligheten i politikktutvikling og byråkratiske prosesser. Altså, klarer partene å forstå hverandre? Og hvordan forhandler de frem til felles enighet som kan bli til politikk?

⁸⁹ Goodnight, "The Personal, Technical, and Public Spheres of Argument: A Speculative Inquiry into the Art of Public Deliberation," 198.

⁹⁰ "Klarspråk - hva og hvorfor?," Språkrådet, accessed 22.04, 2022, <https://www.sprakradet.no/Sprakarbeid/Det-offentlige/Klarsprak/>.

⁹¹ Seljeseth, "Klart språk og retorisk medborgerskap," 22.

Seljeseth skriver at «Som medborgere i et demokrati er vi med på å forme både det offentlige ordskiftet og organiseringa av samfunnet vårt».⁹² Hun knytter klarspråket til den tyske filosofen Jürgen Habermas' teori om den borgerlige offentlighet. Hun skriver at «Disse borgerlige offentlighetene og deliberative fellesskapene er relevante i klarspråksammenheng fordi det er ordets makt som er rådende».⁹³ En forutsetning for å forme det offentlige ordskiftet og organiseringen av samfunnet er at borgere og deres representanter og organisasjoner forstår hvilke rettigheter, plikter og muligheter som finnes. Seljeseth skriver at «Det må være mulig for den som får et foreldrepengevedtak å forstå foreldrepengevedtaket, og mulig for den som vil uttale seg i en høringsrunde å forstå høringsnotatene».⁹⁴ Men det er ikke bare evnen til å forstå innholdet i et høringsnotat, man må også forstå hvilken praktisk betydning det innholdet har for deg som berørt part. For eksempel, hva slags sosial handling er denne kunnskapsrapporten om klimautslipp i mitt virke som jordbruker. For at god deliberasjon skal finne sted, må berørte parter i en sak både finne frem til de relevante tekstene, forstå den enkelte tekst og forstå hva den har å si for dem i praksis. Det forutsetter kunnskap om saken det er snakk om, normene for både sjangeren og argumentasjonssfærene og strukturene der deliberasjonen finner sted.

I «Kunsten å ikke lese» skriver Kristian Bjørkdahl om begrepet informasjonsfedme.⁹⁵ Det viser til den store mengden med dokumenter og rapporter som produseres i byråkratiet og andre sektorer, og at mengden kunnskap kan skape stillstand ved at vi hele tiden avventer eller krever mer og bedre kunnskap for å fatte beslutninger. Men det fører også til at vi i samfunnet i verste fall produserer mer kunnskap enn vi klarer å bruke. Når dokumentene og rapportene er så mange, blir det vanskelig å finne rett og tilstrekkelig informasjon, slik at man igjen kan drive god deliberasjon.

⁹² Ibid. 23

⁹³ Ibid, 70

⁹⁴ Seljeseth, "Klart språk og retorisk medborgerskap," 43.

⁹⁵ Kristian Bjørkdahl, "Kunsten å ikke lese," in *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy.*, ed. Kristian Bjørkdahl (Oslo: Pax, 2018).

4. Fremgangsmåte

Retorikken begynte som læren om talekunst fordi det var taler og muntlig deliberasjon som lå til grunn for demokrati og samfunnsdannelse. I dag organiserer og utvikler vi samfunnet gjennom rekker på rekker med dokumenter. Ofte brukes begrepet retorikk om manipulativ og moralsk tvilsom overtalelse, som når politikere sprer om seg med floskler og valgflesk. Det er ikke særlig betegnende for retorikkfaget som analytisk fag i dag. Denne analysen skal ikke vurdere hvor godt Miljødirektoratet eller Norges Bondelag evner å overtale noen til å handle i deres favør, men ser på dokumentene som retoriske ytringer i lys av sin kontekst og hvordan de påvirker prosessene der politikken utvikles. Det legger til grunn en hermeneutisk tilnærming der fortolkning av mening er det sentrale temaet.⁹⁶ I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for hvordan jeg har gått frem i mine analyser og hvilke verktøy jeg har brukt.

Analysen tar for seg seks ulike sakprosatekster. Høringsuttalelser og myndighetstekster faller, nesten uten unntak, i kategorien *funksjonell sakprosa*. Sakprosaprofessor Johan L. Tønnesson definerer det som tekster som adressaten har grunn til å oppfatte som direkte ytringer om virkeligheten, som er offentlig tilgjengelige og som gjerne er skrevet på vegne av en institusjon.⁹⁷ Overordnet bygger analysen på en kombinasjon av metodene retorisk nærlesning, retorisk policyanalyse og samfunnsvitenskapelig dokumentanalyse. Verktøyene jeg har benyttet i dokumentanalysen, er sjangerbeskrivelse og kartlegging av modalitet og aktører. Analysen er delt i to. Den første undersøker utviklingen av kostholdstiltaket og den andre undersøker bondelagenes høringsinnspill til kostholdstiltaket i Klimakur 2030. Det gir et innblikk i hvordan kostholdstiltaket har utviklet seg over tid, og hvilke reaksjoner det fikk underveis i prosessen. I hver av de to analysene diskuterer jeg tekstene i lys av Berges tre tekstmaktdimensjoner.

4.1 Retorisk dokumentanalyse

Denne dokumentanalysen springer ut fra en retorisk kritikk og har som formål å undersøke hvordan tekster inngår i samspill med sin gitte kontekst.⁹⁸ Fremgangsmåten henter inspirasjon fra tre metoder som på ulike måter bidrar inn i analysen av kostholdstiltaket og høringsuttalelsene. Den tekstnære metoden tar utgangspunkt i Stefan Iversen og Lisa Storm Villadsens artikkel «Nærlesning» fra *Retorik og metode*⁹⁹, mens den overordnede dokumentanalysen er inspirert av Rasmus Kjærgaard Rasmussen

⁹⁶ Steinar Kvale et al., *Det kvalitative forskningsintervju*, 3. utg. ed., Interview[s] learning the craft of qualitative research interviewing, (Oslo: Gyldendal akademisk, 2015), 73.

⁹⁷ Johan L. Tønnesson, *Hva er sakprosa*, 2. utg. ed., vol. 25, Hva er, (Oslo: Universitetsforl., 2012).

⁹⁸ Marie Lund and Hanne Roer, *Retorikkens aktualitet : grundbog i retorisk kritik*, 3. utg. ed., Sprog i praksis, (København: Hans Reitzel, 2014), 11.

⁹⁹ Stefan Iversen and Lisa Villadsen, "Nærlesning," in *Retorik og metode*, ed. Mette Begtsson, Kristine Marie Berg, and Stefan (red.) Iversen (København: Samfundslitteratur, 2020).

og Sine Nørholm Justs «Retorisk policyanalyse» fra samme bok, samt Kristin Asdal og Hilde Reinertsen metodebok *Hvordan gjøre dokumentanalyse*.¹⁰⁰

I nærlesningen går man tett på teksten, leser den i lys av den umiddelbare konteksten og hele tiden ser på hvordan form og innhold henger sammen.¹⁰¹ Den legger ikke til grunn en bestemt teori eller terminologi, men har som formål å si noe om hvordan teksten er skrudd sammen og hvordan den får sin retoriske kraft i lys av problemstillingen og forskningsspørsmålene.¹⁰² Nærlesningen krever en tålmodig, iakttagende og gjentatt lesning med mål om å få øye på tekstens egenart.¹⁰³ Den søker å finne tekstens særtrekk, og stiller spørsmål ved hvordan det hele henger sammen.

I løpet av prosessen har jeg lest dokumentene igjen og igjen. Først som kunnskapsinnhenting for å forstå hva kostholdstiltaket er, hva en klimakur er og hvordan det hele har utspilt seg over tid. I denne kartleggingen har jeg gjentatte ganger vendt tilbake til dokumentene for å hente nye saksopplysninger og for å lese dem i lys av nye dokumenter jeg har støtt på underveis. For hver lesning har jeg forstått prosessen litt bedre. Det er som Iversen og Villadsen beskriver, at hver lesning er som et ledd i en hermeneutisk spiral.¹⁰⁴ Til slutt har jeg vendt tilbake til dokumentene med et sett verktøy for å gjøre en strukturert nærlesning av utvalgte tekstutdrag for å forstå hva som utgjør dokumentenes særtrekk og retoriske kraft. Nærlesningen er godt egnet for å komme tett på tekster, men er ikke rigget for å nærme seg et nettverk av tekster.

I sin retoriske policyanalyse har Rasmussen og Justs bygget nærlesningen videre til en metode for mer omfattende nettverk av dokumenter.¹⁰⁵ Den retoriske policyanalysen krever gjentatte lesninger av teksten i dens historiske og politiske kontekst, for å kunne gi en samlet, teoretisk fortolkning av teksten og kommunikasjonssituasjonen.¹⁰⁶ Analysemetoden bygger videre på nærlesningen, men de retter blikket mot forholdet mellom de utvalgte dokumentene, på de begreper som brukes og den retoriske forhandlingen mellom begrepenes betydning og effekt i konkrete beslutningsprosesser eller i offentlig debatt.¹⁰⁷ I denne analysen har jeg gjort en nærlesning av en rekke dokumenter som inngår i prosessen rundt kostholdstiltaket. Jeg undersøker hvilke begrep som benyttes og hvordan disse utvikler seg i løpet av prosessen og hvordan partene forhandler om definisjonsmakt. Samtidig som jeg ser denne forhandlingen i lys av den politiske og historiske konteksten. I eksempelet fra Rasmussen og Just viser de hvordan danske myndigheter endret argumentasjon og innramming av den danske deltakelsen i invasjonen av Irak i 2003. Den tjener som et særlig godt eksempel på hvordan argumentasjon endres over tid og i takt med endringen av det politiske målet. Ikke minst viser den potensialet som ligger i å benytte et retoriske perspektiv på dokumenter og politikutvikling.

Dokumentanalysene henter også en rekke innsikter og verktøy fra Kristin Asdal og Hilde Reinertsens grundige metodebok, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*.¹⁰⁸ De tilbyr metoder

¹⁰⁰ Kristin Asdal and Hilde Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse* (Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2020).

¹⁰¹ Iversen and Villadsen, "Nærlesning." 36.

¹⁰² Ibid. 35-36

¹⁰³ Ibid. 34

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Rasmus Kjærgaard Rasmussen and Sine Nørholm Just, "Retorisk policyanalyse – studiet af politiske dokumenter som proces og produkt," in *Retorik og metode*, ed. Mette Begtsson, Kristine Marie Berg, and Stefan Iversen (København: Samfundslitteratur, 2020).

¹⁰⁶ Ibid. 50

¹⁰⁷ Ibid. 73

¹⁰⁸ Asdal and Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*.

og verktøy for å tilnærme seg ulike dokumenter og prosesser i det offentlige.¹⁰⁹ Asdal og Reinertsen foreslår blant annet å forstå dokumenter som *bevegelser*, altså at dokumenter er i bevegelse, men også at ting og fenomener ute i verden beveger seg inn i dokumentene, og at dokumentene igjen påvirker tingene i verden. De skriver at vi oversetter verden til ulike former for dokumentspråk, for så å diskutere og forhandle saken, før vi tar med oss det vi er blitt enige om tilbake ut til tingene i verden.¹¹⁰ Dette perspektivet på ting og fenomener, som sirkulerer inn og ut av dokumentene, og gjennom strømmer av dokumenter, er nyttig for å forstå kostholdstiltakets sirkulasjon gjennom ulike dokumenter og høringsuttalelser.

Å forstå dokumenter som bevegelser er særlig relevant i analysen av høringsuttalelsene fra jordbruksorganisasjonene. Kostholdstiltaket beveger seg fra intensjonsavtale, til kunnskapsgrunnlag, til høring og tilbake til departementets melding til Stortinget. Asdal og Reinertsen hevder at høringsinstitusjonen er nedfelt som en del av vårt demokratiske system og at det er alle disse dokumentene som utgjør institusjonene og praksisene.¹¹¹ Det er dokumentene og de dokumentskapte prosessene, som høringsinstituttet, som utgjør det de kaller for demokratiets teknologier.¹¹²

Der Asdal og Reinertsen er grundige og detaljerte når de skisserer opp sine metoder, viser artikkelen til Rasmussen og Just kun omrisset av metoden, samt hva de har funnet i sine analyser. Der Asdal og Reinertsen har sine analytiske føtter plantet i de samfunnsvitenskapelige fagene, har Rasmussen og Just en tydelig retorisk tilnærming. Jeg har derfor sett det formålstjenlig å plukke det beste fra begge metoder til denne dokumentanalysen.

Når jeg i dette arbeidet har balet med dokument på dokument, og navigert gjennom et «uendelig» antall fotnoter med henvisninger til andre rapporter, proposisjoner, meldinger til Stortinget, stortingsdebatter, utredninger, høringsuttalelser og andre dokumenter, har jeg møysommelig bokført mine digitale bevegelser. Møtet med det nesten uendelige nettverket av offentlige dokumenter ligner det Bjørkdahl kaller det for informasjonsfedme.¹¹³ I dette tilfellet får det utslag ved at det produseres så mange dokumenter og rapporter at det blir umulig å navigere i dem.

I arbeidet har jeg fulgt Asdal og Reinertsens metoder for datainnsamling og kartlegging av digitale dokumentkorpus.¹¹⁴ Jeg har kontinuerlig notert alle potensielt relevante dokumenter i Excel-ark hvor jeg har kategorisert dem, notert lesedato og stikkord, url, filtype og lagringssted gjennom hele prosessen. Videre har jeg tegnet tidslinjer og oversiktskart for å forstå utviklingen av prosessen og kostholdstiltaket. Denne kartleggingen har både skjedd i forkant av og parallelt med nærlesningen av tekstene.

I boka *Politikkens natur - naturens politikk* skriver Kristin Asdal hvordan hun «ønsker å vise hvordan natursaker er blitt formet historisk, gjennom tekniske, administrative og vitenskapelige praksiser og sammenhenger».¹¹⁵ Hun ser nærmere at natursaker formes av høringsprosesser og slår blant annet fast at all informasjonen som samles inn i en høringsprosess, ikke nødvendigvis gjør saken enklere å løse.¹¹⁶ I mange tilfeller handler ikke høringen om borgeren vs. staten, men om kontaktmøter mellom ekspertise,

¹⁰⁹ *ibid*

¹¹⁰ *Ibid* 151

¹¹¹ *ibid* 141

¹¹² *Ibid* 233

¹¹³ Bjørkdahl, "Kunsten å ikke lese," 178.

¹¹⁴ Asdal and Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*, 173-79.

¹¹⁵ Kristin Asdal, *Politikkens natur - naturens politikk* (Oslo: Universitetsforl., 2011), 16.

¹¹⁶ *Ibid.* 137

publikum og byråkratiet.¹¹⁷ Mange av Asdals perspektiver har klare paralleller til problemstillingen for denne oppgaven, men der Asdal forsøker å oppheve skillet mellom samfunn og natur, plasserer kostholdstiltaket seg et sted mellom jordbruk og klima. Jordbruk og klima omfatter både natur, kultur, politikk, verdier, tradisjoner og historie. Da er det retoriske perspektivet godt egnet til å fange opp hvordan de språklige nyansene realiseres i tekstene.

4.2 Sjangerbeskrivelse

For å få bedre grep om dokumentene som inngår i analysen, har jeg gjort en retorisk sjangerbeskrivelse av tekstene. Her legger jeg til grunn Carolyn Millers forståelse av sjangeren som typifiserte sosiale handlinger, ikke bare en formell kategorisering av tekster med bestemte form- og innholdsmessige trekk.¹¹⁸ Dokumentene i denne analysen har alle et retorisk potensial ved at de på ulike måter oppstår fordi noe i samfunnet skal endres – eller opprettholdes. Offentlige dokumenter, rapporter og høringsuttalelser produseres ikke som underholdning eller til forfatterens egen forlystelse alene, men som handlinger i politiske eller byråkratiske prosesser. Og for alle prosesser ligger det til grunn et påtrengende problem der noe skal endres.

Asdal og Reinertsen skriver at «en viktig sjangereffekt ved offentlige dokumenter kan være å skape autoritet, og dermed tillit og legitimitet».¹¹⁹ Den retoriske sjangeranalysen er en vei inn i teksten for å forstå hvilke konkrete trekk som skaper en retorisk effekt. Sjanger er sammensatt av både utforming, medium, materialitet og språklige virkemidler. Asdal og Reinertsen mener at «Måten teksten er utformet på, kan ha betydning utover teksten selv».¹²⁰ Dette er også knyttet til avsenderen, normer, kontekster, institusjoner, samt relasjonen mellom disse og leseren.

Fremgangsmåten for sjangerbeskrivelsen tar utgangspunkt i «Retorisk genreanalyse» av Jens Kjeldsen.¹²¹ Kjeldsen forklarer fremgangsmåten slik: Man må ha et forskningsspørsmål som man utforsker med utgangspunkt i tre konstituerende sjangerforhold: situasjonelle krav, innholdsmessige og stilistiske karakteristikk og tekstens særegne konfigurasjon.¹²² I analysene har jeg beskrevet bakgrunn og kontekst for de ulike dokumentene, før jeg oppsummerer innhold og språklige trekk, for så å gjøre en sjangervurdering av hver av dem. I hver av de to analysene ser jeg tekstenes retoriske sjangertilhørighet i lys av Berges andre tekstmaktdimensjon – «teksten som forekomst av en tekstnorm».¹²³ Det gjør at vi ikke bare kan forstå hva slags sosial handling en tekst er, men at vi kan se de ulike formene for sosiale handlinger i lys av hverandre, av konteksten og maktforhandlingene de inngår i.

4.3 Modalitet

Nærlesningen krever at vi går tettere på tekstene. Fordi dette er tekster som alle, dog på ulike måter, krever noe, har jeg kartlagt tekstenes modalitet og polaritet. Enkelt forstått handler det om å kartlegge hvilke konkrete språklige trekk som gjør at vi opplever at en tekst er mer eller mindre skråsikker i sin sak. Alle dokumentene i denne analysen springer ut fra en politisk og byråkratisk prosess der partene forhandler om makt. Staten

¹¹⁷ Ibid. 138

¹¹⁸ Jens E Kjeldsen, "Retorisk genreanalyse," in *Retorikkens aktualitet : grundbog i retorisk kritik*, ed. Marie Lund and Hanne Roer (København: Hans Reitzel, 2014), 90.

¹¹⁹ Asdal and Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*, 96.

¹²⁰ Ibid 96

¹²¹ Kjeldsen, "Retorisk genreanalyse."

¹²² Ibid 97-98

¹²³ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 30.

og jordbruket forhandler om hvem som skal få gjennomslag for sin politikk, sine prioriteringer eller sitt perspektiv i klima- og jordbrukspolitikken. Forhandlingen skjer både direkte og indirekte, og gjennom ulike type dokumenter. For dokumentene som inngår i analysen, er det ett særlig fellestrekk: Tekstene har et mål om å endre noe og kan på et overordnet nivå kategoriseres som argumenterende tekster. De argumenterer implisitt og eksplisitt for sin sak, sitt perspektiv eller kunnskapen de legger til grunn. I denne typen argumenterende tekster kan både retoriske strategier, doxa og relasjoner komme til syne. Men dokumentene er ulike både i ytre form, formål og sjangertilhørighet, og de kommer fra svært ulike institusjoner. For å forstå disse dokumentene bedre har jeg kartlagt tekstenes modalitet. Det er fordi måten en part uttrykker seg i en sak, er helt avgjørende for om teksten kan realisere sitt maktpotensial eller ikke. Samtidig sier det noe om partenes selvforståelse, relasjoner og holdninger til en sak.

Lingvisten Michael Halliday har gjennom en systemisk funksjonell tilnærming til lingvistikken utviklet verktøy for å beskrive språket i bruk.¹²⁴ Det bygger på en forståelse om at vi bruker språket for å gjøre ting. Vi ber om noe, forklarer noe eller argumentere for noe. Språk er handlinger. Eva Maagerø beskriver i sin innføring til funksjonell lingvistik, *Språket som mening*, at modalitet er den mellompersonlige kraften som signaliserer våre holdninger til det vi ytrer oss om.¹²⁵ Hvor skrāsikker er teksten i sine påstander?

Modalitet kan komme til uttrykk der noe er sannsynlig eller vanlig, nødvendig eller noen er tilbøyelig til å gjøre noe.¹²⁶ Modalitet er en semantisk kategori, og norsk språk har relativt få grammatikaliserte uttrykksmåter for modale kategorier.¹²⁷ Modalitet blir ofte uttrykt gjennom modale hjelpeverb som *kan* og *må*, men kan også uttrykkes gjennom adverb, adjektiver og substantiver. Gjerne gjennom kombinasjonen av modalt hjelpeverb og leksikalt verb som i *kunne tyde på* eller *det er mulig at det finnes*.¹²⁸

Modalitet deles vanligvis inn i epistemisk og deontisk modalitet. Epistemisk modalitet viser til i hvilken grad noe er sikkert eller usikkert, mens deontisk visert til hvilken grad en handling er nødvendig, ønskelig eller obligatorisk.¹²⁹ I sin artikkel om «Modale uttrykksmåtar i vitenskaplege artiklar» foreslår Kjersti Rongen Breiviga en tredje kategori, evaluativ modalitet. Den evaluative modaliteten ligger nært den epistemiske modaliteten ved at de begge karakteriserer noe, men skiller seg ved at den evaluative viser til i hvilken grad noe er godt eller dårlig, gledelig eller trist, viktig eller uviktig.¹³⁰ Det finnes ikke noen grammatikalisering av den evaluative modaliteten, men den kommer til uttrykk gjennom leksikalsk innhold, gjerne nominalfraser der evaluative adjektiv som *vesentlig*, *bedre* og *stor* karakteriserer substantivene de står til.¹³¹ Det gjør den evaluative modaliteten særlig egnet til å fange opp meningsinnhold i argumenterende tekster som i denne analysen. Evaluativ modalitet kommer eksempelvis til syne i bondelagenes høringsuttalelser som «Dessverre har ikke økningen i antall ammekyr skjedd i de områder av landet der nedgangen i mjølkekyr har vært størst» eller

¹²⁴ Eva Maagerø, *Språket som mening : innføring i funksjonell lingvistik for studenter og lærere* (Oslo: Universitetsforl., 2005), s. 19

¹²⁵ Maagerø, *Språket som mening : innføring i funksjonell lingvistik for studenter og lærere*, 150.

¹²⁶ Ibid. 151-153

¹²⁷ Kjersti Rongen Breiviga, "Modale uttrykksmåtar i vitenskaplege artiklar," in *Från terminologisk teori till vetenskaplig kommunikation*, ed. Christer Laurén and Marianne Nordman (Vasa, 2001), 20-21.

¹²⁸ Ibid. 20-22

¹²⁹ Ibid. 29

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid. 30

«Tiltaket har *betydelige* konsekvenser for norsk landbruk og sysselsetting i distriktene» (min utheving).¹³²

I hver ende av skalaen for modalitet finner vi det Maagerø kaller polaritet – absoluttene: «bilen er grønn» eller «bilen er *ikke* grønn».¹³³ Modaliteten er alt det som er mellom disse absoluttene. Breiviga kaller det «den mest kategoriske måten ein kan uttrykke seg på».¹³⁴ Forekomsten av polaritet varierer kraftig mellom de ulike tekstene, og er derfor en nyttig inngang til å forstå tekstene som sosiale handlinger. I intensjonsavtalen blir det slått fast at «Metan er den største utslippskilden fra jordbruket».¹³⁵ Påstanden er kategorisk. Den åpner ikke for å forstå metan i jordbruket på noen annen måte og er et typisk eksempel for de sekvensene som er vurdert som polaritet.

Jeg har i analyseskjemaene vurdert epistemisk, deontisk og evaluativ modalitet for tekstutdragene som inngår i analysen, men skiller ikke mellom disse underveis. Jeg har vurdert modaliteten for hver sekvens som lav, middels, høy eller polaritet i analyseskjemaets høyre kolonne. Tekstenes ulike og varierende grad av modalitet har vært viktig for å forstå hva slags sosial handling tekstene er, men også hvordan tekstene fungerer som unike handlinger. Hvor skråsikre er de ulike tekstene? Hva krever de, og hva kan de si oss om maktrelasjonene i denne prosessen? Jeg sammenligner derfor tekstenes modalitet i lys av Berges første tekstmaktdimensjonen – «teksten som unik handling».¹³⁶

4.4 Aktører

Innen kritisk diskursanalyse heter det at valg av ord er aldri tilfeldig, nøytralt eller uskyldig. Ord og begreper bærer alltid med seg holdninger, relasjoner og ideologier. Den kritiske diskursanalysen ser på hvordan maktrelasjoner reproduseres gjennom språket.¹³⁷ Dette er ikke et forsøk på å gjøre en fullstendig diskursanalyse av tekstene, men bruker en diskursiv og tekstlingvistisk inngang for å undersøke hvordan et utvalg aktører er til stede i tekstene og hvordan de utvikler seg underveis.

I analyseskjemaene har jeg kartlagt hvordan de seks aktørene *jordbruket*, *regjeringen*, *forbrukeren*, *helse*, *kostholdstiltaket* og *klima* tematiseres i de ulike tekstene. Jeg undersøker både den kvantitative forekomsten av temaene, hvilke begreper som brukes om de ulike aktørene, samt hvordan forekomst og begrepsbruk kan forstås i lys av de andre analyseverktøyene: sjanger, modalitet og kontekst. I så måte er kartleggingen av aktører både en diskursiv og tekstlingvistisk undersøkelse av referentkjededene i tekstene.

I analyseskjemaet har jeg markert aktørene med ulike farger. Jeg har inkludert fraser og begreper som ikke bare inkluderer direkte henvisninger til referenten, som «jordbruket»¹³⁸, men også hyponymi og metonymi, altså over- og underbegreper og del for helhet, som «Omlagging fra husdyrproduksjon til korn eller grønnsaksarealer».¹³⁹ I noen tilfeller kan en tematisering tilskrives mer enn én aktør. Da har jeg gjort en vurdering og valgt den jeg anser for å være mest toneangivende i den gitte konteksten.

¹³² Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 36.

Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 8.

¹³³ Maagerø, *Språket som mening : innføring i funksjonell lingvistikk for studenter og lærere*.

¹³⁴ Breiviga, "Modale uttrykksmåtar i vitskaplege artiklar," 26.

¹³⁵ Vedlegg 1, analyseskjema 1, sekvens 41

¹³⁶ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 30.

¹³⁷ Grue, *Teori i praksis : analysestrategier i akademisk arbeid*, 20.

¹³⁸ *Jordbruket* som henvising til sektoren går igjen i alle tekstene.

¹³⁹ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 57.

Hvilke begrep som brukes og hvordan aktørene behandles i teksten, kan si noe om avsenders holdninger knyttet til de ulike aktørene. Men det kan også uttrykke relasjonell nærhet og distanse mellom partene som inngår i prosessen. Tekstene kan reprodusere eller skape autoritet gjennom å bruke en upersonlig og distansert tone.¹⁴⁰ Å undersøke relasjonene mellom parter som kontinuerlig forhandler, altså jordbruket og staten, kan dermed si noe om hvordan tekstene utøver makt og hvordan dette maktforholdet realiseres i tekstene.

Jeg har summert opp alle forekomster av de seks aktørene i tekstene. Men siden tekstene varierer i lengde, sier tallene oss lite. Derfor har jeg oppsummert forekomsten per 100 ord for hver aktør. Det vil si at når tekstutdraget fra Klimakur 2030 er på 1245 ord, og det er 230 ord som omhandler aktøren jordbruket, gir det en forekomst på 18,5 per 100 ord. I intensjonsavtalen er forekomsten på 9,6/100 for jordbruket og i Klimaplan 2021-2030 er den 8/100. I høringsuttalelsene er forekomsten for jordbruket på henholdsvis 21/100 for bondelaget og 33,7/100 for småbrukarlaget. Jeg har i sammenlikningen av tekstene rangert forekomsten av de ulike aktørene hierarkisk for hver av tekstene. Dette gir et overblikk over hvem og hva et tekstutdrag handler om, og vel så interessant – hvem eller hva handler det ikke om?

Kartleggingen av aktørene gir et bilde av tekstenes tematiske innhold, den kan si noe om ideologi, perspektiver, argumentasjon og om relasjonen mellom partene i prosessen. Alt i alt bidrar den til å si noe om retoriske strategier og tekstenes makt- og handlingspotensial. Jeg tar derfor utgangspunkt i hvordan aktørene kommer til syne i tekstene og hva som skiller dem når jeg sammenligner tekstene i lys av Berges tredje tekstmaktdimensjon – «teksten som representasjon av en viss ideologisk posisjon eller diskurs».¹⁴¹

4.5 Avgrensning av materiale

Det er vanskelig å avgrense hvilke dokumenter som inngår i en gitt politikktutvikling over tid er. Over har jeg allerede forklart hvordan jeg i prosessen har klarlagt mine egne bevegelser mellom dokumentene. I vedlegg 2 har jeg satt opp en tidslinje for utviklingen av kostholdstiltaket og inkludert spor av tiltaket fra før det ble et tiltak. I vedlegg 3 har jeg listet opp de dokumentene som spiller inn i analysen som primær- og sekundærttekster.

I den første analysedelen har jeg valgt ut tre dokumenter som på ulike måter omhandler kostholdstiltaket. Intensjonsavtalen er analysert i sin helhet, mens jeg har valgt to kortere tekstutdrag fra Klimakur 2030 og Klimaplan 2021-2030. Dette er fordi de to siste dokumentene er enormt omfangsrike og tar for seg mange andre temaer enn jordbruk og kosthold.¹⁴² De to tekstutdragene i analysen beskriver begge kostholdstiltaket, de har lignende funksjon i teksten de er en del av og har en indre og ytre form som fremstår som typisk for dokumentkategoriene de representerer.

¹⁴⁰ Jan Svennevig, *Språklig samhandling : innføring i kommunikasjonsteori og diskursanalyse*, 3. utgave. ed., LNUs skriftserie, (Oslo: Cappelen Damm akademisk, 2020), 153.

¹⁴¹ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 31.

¹⁴² De tre tekstene består av til sammen 1414 sider.

Dokument	Intensjonsavtalen	Klimakur 2030	Klimaplan 2021-2030
Tekstutdrag i analysen	Hele teksten	Avsnittet «Kosthold og matsvinn» i oppsummeringen av kapitlet «7 – Jordbruk»	Innledningen i «3.6.6 Regjeringsarbeidet med forbruksendringer som indirekte kan gi utsleppsreduksjoner i jordbrukssektoren» i kapittel «3.6, Jordbruket – auka opptak og reduserte utslepp».
Sider	1-5	169-171	116-117
Sekvenser	103	60	50

Figur 4. Tekstutdrag til analyse av kostholdstiltaket

De tre dokumentene beskriver alle kostholdstiltaket og hva det innebærer, men kan forstås som to svært ulike sosiale handlinger. Intensjonsavtalen sier noe om hva partene er blitt enige om, Klimakur skal si noe om hva som er mulig, og Klimaplan skal si noe om hva regjeringen skal gjøre. Fordi disse dokumentene er ulike sosiale handlinger, men står i direkte relasjon til hverandre, danner de et godt grunnlag for å si noe om hvordan det konkrete tiltaket utvikler seg over tid.

Dokumentene presenteres kronologisk. For hver av tekstene beskriver jeg først bakgrunn for teksten, beskriver tekstens form, innhold og egenart, før jeg gjør en retorisk sjangerbeskrivelse. Etter presentasjonen av de tre tekstene diskuterer jeg funnene mot hverandre i lys av Berges tre tekstmaktdimensjoner.¹⁴³

I den andre analysen har jeg inkludert høringsuttalelsene fra de to jordbruksorganisasjonene, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, samt Miljødirektoratets oppsummering av disse.

Kristin Asdal skriver at høringsinstitusjonen «skaper rom for andre aktørers eksplisitte vurderinger» og at den gjør det gjennom en rekke tekstlige og retoriske strategier.¹⁴⁴ I denne analysen skal jeg se nærmere hvilke strategier jordbruksorganisasjonene bruker for å forhandle om makt, og hvordan jordbrukets doxa kommer til syne. Til tross for at de 40 høringsinnspillene til kostholdstiltaket åpnet for mange spennende analyser og diskusjoner om høringsprosessen, har jeg begrenset denne analysen til uttalelsene fra de to bondelagene. Dette har jeg gjort fordi det er disse som representerer jordbruket i de årlige forhandlingene med staten. De representerer etablerte organisasjoner med en bred medlemsmasse, og kan i så måte si noe om jordbrukets doxa.

Jeg har i analysen av bondelagenes høringsinnspill benyttet meg av samme fremgangsmåte som i analysen av kostholdstiltaket, men med noen skiller. Modalitet og polaritet er markert for høringsuttalelsene i sin helhet. Modalitet og polaritet er også her vurdert per sekvens, men sekvensene er delt inn per avsnitt, ikke fra punktum til punktum. Dette fordi tekstene er omfangsrike og for å se om modaliteten i kapitlet om kostholdstiltaket skiller seg fra resten av teksten. Aktører er kun markert i kapitlene som

¹⁴³ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 30-31.

¹⁴⁴ Asdal, *Politikkens natur - naturens politikk*, 137.

omhandler kostholdstiltaket.¹⁴⁵ Modalitet er markert og vurdert i oppsummeringen fra Miljødirektoratets rapport.

Analysemetode	Hele høringsuttalelsen	Kapittel om kostholdstiltaket	Oppsummering i Miljødirektoratets rapport
Modalitet	X	X	X
Sjanger	X	X	-
Aktører	-	X	-

Figur 5. oversikt over metode for høringsuttalelsene

Fullstendige analyser av de seks tekstene finnes i vedlegg 1. I analyseskjema 1-3 har jeg delt de tre tekstene inn i nummererte sekvenser som går fra punktum til punktum. I hver sekvens har jeg markert modalitet og polaritet i rødt, og gitt en vurdering fra lav modalitet til polaritet i høyre kolonne. I høringsuttalelsene fra bondelaget og småbrukarlaget har jeg markert modalitet for hver setning, men delt teksten inn i sekvenser etter avsnitt. For høringsuttalelsene har jeg kartlagt modaliteten i begge høringsinstansene fra start til slutt for å se om det er et vesentlig skille mellom omtalen av kostholdstiltaket og resten av teksten. I den følgende analysen og i de vedlagte analyseskjemaene er det kun kapitlene om kostholdstiltaket som er inkludert. Jeg har også kartlagt og fargekodet seks ulike aktører: jordbruket, regjeringen, forbrukeren, helse, kostholdstiltaket og klima.

4.6 Intervjuer

Som tekstforsker og retoriker har jeg følt et behov for å hente inn mer kunnskap om klima og jordbruk fra andre kilder. Mye er gjort gjennom relevant litteratur og kartleggingen av prosessen, men ethvert fagfelt har sine innforståtheter. Derfor har jeg intervjuet fem respondenter som på ulike måter er tilknyttet dokumentene som inngår i analysen. Kartleggingen av prosessen rundt Klimakur 2030 og kostholdstiltaket har vært en uavbrutt strøm av oppdagelser, funn og nye spørsmål. Og for hvert svar dukker det opp en håndfull nye spørsmål. Da har det hatt en uvurderlig verdi å kunne stille disse spørsmålene til folk med god oversikt på feltet og prosessen det gjelder. Målet med intervjuene er å få bedre bakgrunnskunnskap og at jeg selv skulle forstå prosessen bedre, ikke å bekrefte mine funn eller få svar med to streker under.

Når jeg har utarbeidet intervjumal og forberedt intervjuene, har jeg støttet meg på Steinar Kvaless *Det kvalitative forskningsintervju*.¹⁴⁶ Intervjuene er semi-strukturerte og følger en på forhånd utarbeidet intervjumal, men jeg har fulgt intervjuobjektene og tematikken underveis og tidvis gått utenfor intervjumalen når det har passet seg. Intervjuprosessen har fulgt Kvaless syv faser: 1) tematisering av intervjuprosjektet, 2) design av intervju, 3) gjennomføring av intervjuet, 4) transkribering, 5) analyse, 6) verifikasjon, 7) rapportering.¹⁴⁷

Jeg har gjennomført bakgrunnsintervjuer med fem respondenter som alle har ulik tilknytning til prosessen rundt kostholdstiltaket. Respondentenes erfaring fra utarbeiding av underlagsrapport, i faggruppen i Miljødirektoratet, i arbeidet med klimameldingen i Klima- og miljødepartementet, og er representanter i jordbruksorganisasjonene. Alle respondentene er kontaktet via offentlig tilgjengelig informasjon via nåværende

¹⁴⁵ Kapitlet om kostholdstiltaket utgjør hhv. 46 og 43 prosent av uttalelsene.

¹⁴⁶ Kvale et al., *Det kvalitative forskningsintervju*.

¹⁴⁷ Kvale et al., *Det kvalitative forskningsintervju*, 38.

arbeidsgivere. Intervjuene er søkt, godkjent og gjennomført i tråd med retningslinjer fra Norsk senter for forskningsdata (NSD). Intervjuene er tatt opp, transkribert og samtykkeskjema er vedlagt oppgaven. At intervjuene ikke er referert til i oppgaven, har flere grunner, men først og fremst fordi dette er retorisk analyse av dokumenter. Respondentenes bidrag har vært til enorm nytte for min forståelse av kostholdstiltaket, Klimakur 2030 og prosessene rundt, samt de historiske linjene i klima- og jordbrukspolitik.

5. Analyse

5.1 Analyse 1 - Kostholdstiltaket

For å forstå kostholdstiltaket i Klimakur 2030, og høringen som følger, er det nødvendig å også se på dokumentene som omhandler tiltaket både før og etter. Jeg følger kostholdstiltaket gjennom tre dokumenter: intensjonsavtalen mellom regjeringen og jordbruket (2019), Klimakur 2030 (2020) og Klimaplan 2021-2030 (2021).

Våren 2019, et halvt år før lanseringen av Klimakur 2030, har regjeringen og jordbruksorganisasjonene signert en frivillig klimaavtale kalt intensjonsavtalen. Avtalen redegjør for hvordan regjeringen og jordbruket skal kutte utslipp i jordbruket, og partene har arbeidet med denne siden 2016. Klimakur 2030 ble lansert under en egen konferanse januar 2020 i regi av Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet, og fikk stor medieoppmerksomhet. Ett år etter lanseringen av Klimakur 2030 godkjenner regjeringen klimameldingen, Klimaplan 2021-2030, som er regjeringens planlagte politikk for hvordan vi skal kutte klimagassutslippene i tråd med internasjonale forpliktelser.

Dokument	Intensjonsavtalen	Klimakur 2030	Klimaplan 2021-2030
Dato	21.06.2019	31.01.2020	08.01.2021
Sideantall	5	1197	212
Publisert	Regjeringen.no Bondelaget.no	Miljødirektoratet.no	Regjeringen.no
Dokumenttype	Frivillig avtale mellom regjeringen og jordbruket.	Kunnskapsgrunnlag som skal være en «utredning av mulige tiltak og virkemidler for å oppfylle klimamål 2030, men ikke gi anbefalinger.» ¹⁴⁸	Melding til Stortinget «Meld. St. 13 2020-2021» Behandling og innstilling: Innstilling avgitt 25.03.2021 Votert i Stortinget 13.04.2021
Avsender 1	Regjeringen Solberg II Jordbruket	Miljødirektoratet Enova Statens vegvesen Landbruksdirektoratet NVE Kystdirektoratet	Regjeringen Solberg II Klima- og miljødepartementet

¹⁴⁸ Mandat Klimakur 2030, Short.

Avsender 2	Landbruk- og matdepartementet Klima- og miljødepartementet Norges Bondelag Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Regjeringen Solberg II Klima- og miljødepartementet	Stortinget
-------------------	--	--	------------

Figur 6. Dokumentoversikt kostholdstiltaket

Analysen av kostholdstiltaket forsøker å svare på oppgavens først forskningsspørsmål: *På hvilke måter utøver dokumenter og høringsuttalelser makt, og hva har det å si for en felles, konstruktiv doxa?* I analysen som følger presenteres tekstene kronologisk. Jeg beskriver først bakgrunn for teksten, tekstens form, innhold og egenart, før jeg gjør en retorisk sjangerbeskrivelse. Etter presentasjonen av de tre tekstene diskuterer jeg funnene mot hverandre i lys av Berges tre tekstmaktdimensjoner.¹⁴⁹

5.1.1 Tekst 1 - Intensjonsavtale mellom regjeringen og jordbruket

Bakgrunn for Intensjonsavtalen

Juni 2019 inngikk regjeringen og jordbruksorganisasjonene Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag en intensjonsavtale om «reduerte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030».¹⁵⁰ Bakgrunnen er ifølge avtalen at statsminister Erna Solberg i 2016 inviterte jordbruket til å inngå en frivillig klimaavtale. Dette ble fulgt opp med flere møter og en faglig rapport i 2018.

Intensjonsavtalen er signert av daværende mat- og landbruksminister, Olaug Bollestad (KrF), klima- og miljøminister, Ola Elvestuen (V), leder for Norges Bondelag, Lars Petter Bartnes, og leder for Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Kjersti Hoff. Den er ikke juridisk bindende, men redegjør for jordbrukets samfunnsrolle og effekten av klimaendringene, samt ansvarsfordeling og regelverk for avtalen. Bakgrunnen for at statsminister Erna Solberg i 2016 inviterte jordbruksorganisasjonene til å starte arbeidet med en frivillig klimaavtale, er ikke nevnt i avtalen.

Innholdet bygger, ifølge intensjonsavtalen, på en «teknisk arbeidsgrupperapport» fra 2018. Det er ikke oppgitt referanser i intensjonsavtalen eller spesifisert nærmere hva eller hvorfor denne rapporten finnes. Jeg fikk tilsendt denne fra en av mine respondenter, men rapporten ligger tilgjengelig på regjeringen.no under tittelen «Rapport fra Teknisk arbeidsgruppe - jordbruk og klima».¹⁵¹ Gjennomgående er det å få oversikt over dokumenter og tidsforløp en svært uoversiktlig øvelse. De fleste dokumentene ligger tilgjengelig på nett, men relasjonen mellom dem finnes ofte kun i fotnoter, gjennom vage referanser i tekstene eller som taus kunnskap i fagmiljøene.

«Rapport fra Teknisk arbeidsgruppe - jordbruk og klima» skal utgjøre grunnlaget for et skyggeregnskap for utslipp og opptak av klimagasser i jordbrukssektoren.¹⁵² Rapporten er utarbeidet av en gruppe på til sammen tolv representanter fra

¹⁴⁹ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 30-31.

¹⁵⁰ Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030, Short, 1.

¹⁵¹ RAPPORT FRA TEKNISK ARBEIDSGRUPPE - JORDBRUK OG KLIMA, Short.

¹⁵² Mer konkret omfatter det utslipp i jordbrukssektoren, jordbruksrelaterte utslipp innen transport, bygg og skog- og arealbruk, samt jordbruksrelaterte opptak innen skog- og arealbruk, også kalt LULUCF, altså «Land Use, Land Use Change and Forestry».

jordbruksorganisasjonene og relevante departementer og direktorater.¹⁵³ Her nevnes «Overgang fra kjøtt til mer vegetabilsk mat og fisk» som et konkret tiltak for å kutte utslipp i jordbrukssektoren.¹⁵⁴ Tiltaket er hentet dirkete fra dokumentet «Beskrivelse av klimatiltak inkludert i klimalovrapporteringen for 2018».¹⁵⁵ At dette tiltaket svarer direkte til klimalovrapporteringen, er ikke gjort eksplisitt i verken intensjonsavtalen eller teknisk arbeidsgrupperapport. I intensjonsavtalen er det ingen henvisninger til klimaloven eller klimalovrapporteringen, mens det i rapporten er to generelle henvisninger til klimaloven og to kildehenvisninger til andre jordbrukstiltak i klimalovrapporteringen.¹⁵⁶ Denne relasjonen mellom kostholdstiltaket og klimaloven er utelatt, men det viser at det ikke tilfeldig at kostholdstiltaket er inkludert i intensjonsavtalen.

Beskrivelse av Intensjonsavtalen

Det finnes to ulike versjoner av intensjonsavtalen tilgjengelig på nett: én på bondelaget.no og én på regjeringen.no.¹⁵⁷ Teksten i de to versjonene er identiske, men avtalen på regjeringen.no er signert, datert og ligner et scannet dokument. Det er det signerte dokumentet på regjeringen.no analysen tar utgangspunkt i. Selv om teksten finnes tilgjengelig på begge parters nettsider, er den kun kontekstualisert i én nyhetssak på bondelagets nettsider.¹⁵⁸

Intensjonsavtalen består av fem sider brødtekst uten vannmerker, logo eller andre kjennetegn, og er publisert i PDF-format. Det er ikke benyttet en gjenkjennbar brevmal fra departement, regjering eller noen av organisasjonene. Teksten har nummererte kapitler og flere undertitler. De to første sidene består av brødtekst fordelt på 13 avsnitt, mens de tre siste sidene består av en rekke punktlistor. Dette gjør at tekstens innhold er strukturert som et typisk avtaledokument. Ved signaturene i blått blekk er også navnene maskinskrevet, men det står ikke hvilken institusjon de representerer eller i hvilken rolle. Men det er rimelig å anta at det er i rollen som statsråder og bondelagsledere. Den usignerte versjonen på bondelaget.no fremstår som et uferdig i Word-dokument uten en synlig avsender, mens den signerte versjonen på regjeringen.no har tydeligere avsendere og fremstår i større grad som en fullbyrdet avtale.

Avtalen er inndelt i tre kapitler: «1. Bakgrunn», «2. Overordnede rammer for avtalen» og «3. ansvarsforhold og regelverk».¹⁵⁹ Overskrift, innledning og kapittel «1. Bakgrunn» oppsummerer målet med avtalen og at den ikke er juridisk bindende, før den i korte trekk beskriver prosessen fra initiativ fra statsministeren til rapport og avtale. Andre kapittel, «2. Overordnede rammer for avtalen», er to sider à elleve avsnitt, der hvert avsnitt tar for seg et relevant tema eller henviser til en annen tekst: Parisavtalen, EUs klimaregelverk, en melding til Stortinget, Granavolden-plattformen, sitat fra komitébehandling av statsbudsjettet 2019, status for energiforbruk og klimagasser i jordbruket, tall fra SSB, effekten av metan og hvilke konsekvenser klimaendringene har for jordbruket. Avsnittene har tidvis høy modalitet eller polaritet. De beskriver hvordan noe *er, skal* eller *må være*, som i «Dette skal gjøres uten å sette matproduksjonen i

¹⁵³ Klima- og miljødepartementet, Mat- og landbruksdepartementet, Finansdepartementet, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet Statistisk sentralbyrå.

¹⁵⁴ RAPPORT FRA TEKNISK ARBEIDSGRUPPE - JORDBRUK OG KLIMA, Short, 29.

¹⁵⁵ Beskrivelse av klimatiltak inkludert i klimalovrapporteringen for 2018, Short, 42.

¹⁵⁶ RAPPORT FRA TEKNISK ARBEIDSGRUPPE - JORDBRUK OG KLIMA, Short, 4, 5, 35, 36.

¹⁵⁷ Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030, Short.

¹⁵⁸ "Klimaavtale for jordbruket," 2019, accessed 21.10, 2021, <https://www.bondelaget.no/bondelaget-mener/miljo-og-klima/klima/inngar-klimaavtale-for-jordbruket>.

¹⁵⁹ Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030, Short, 3.

fare».¹⁶⁰ De mange eksplisitte påstandene og kravene gjør at kapittelet fremstår som en oppsummering av definisjoner som partene har kommet til enighet om – dette er hva jordbruket er og skal være i relasjon til norsk klimapolitikk. Sett i lys av prosessen som ligger i forkant med rapporter og arbeidsgrupper med representanter fra både klima og jordbruk, fremstår det som en oppsummering av en forhandlingsprosess mellom parter med ulike verdier og interesser.

Tredje kapittel, «3. ansvarsforhold og regelverk», er delt inn i tre deler: A, B, C. Del A beskriver hva jordbruket *kan* gjøre for å nå sine utslippsmål og del B lister opp de to tiltakene regjeringen *skal* gjøre og som «indirekte kan medføre reduksjoner i klimagassutslipp fra jordbrukssektoren».¹⁶¹ Dette er tiltakene vi senere kjenner fra Klimakur 2030 som matsvinntiltaket og kostholdstiltaket.¹⁶² Del C er ti punkter som redegjør for hvordan avtalen skal følges opp og hvordan utslippene skal regnskapsføres.

Gjennomgående inneholder teksten mange fagbegreper og henvisninger som ikke blir forklart, som «teknisk arbeidsgrupperapport», «presisjonsjordbruk» og «[det] partssammensatte utvalget» eller faguttrykk som «LULUCF» og «Prop 1 S (2018-2019)». Tekstens andre kapittel inneholder flere tilsynelatende selvfølgeligheter som at «All matproduksjon starter med fotosyntesen» og «matproduksjon er jordbrukets hovedoppgave». Disse ytringene er ikke selvfølgelige i enhver kontekst. I en naturfagstime ville sammenhengen mellom matproduksjon og fotosyntese være nødvendig å påpeke. For bondelagsledere og statsråder innen jordbruk og klima kan det derimot gi inntrykk av å være utsagn som inngår i en forhandling om definisjonsmakt. At «all matproduksjon starter med fotosyntesen», kan også forstås som en presisering av jordbrukets argumentasjon knyttet til forskjellen på det korte og det lange karbonkretsløpet og at metanutslipp fra jordbruket ikke kan sammenlignes med utslipp fra for eksempel transportsektoren. Denne argumentasjonen gjøres ikke eksplisitt, men krever inngående kjennskap til feltet og partenes argumentasjon. Teksten har i så måte en høy grad av innforståthet og krever en høy faglig kompetanse for å leses på en relevant måte.

Sjanger - forhandlingsprotokoll

Teksten er formelt sett en avtale mellom regjeringen og jordbruket. Men om vi skal forstå den som en sosial handling, er det særlig tre trekk som peker seg ut: Den mangler de visuelle formkravene til en offisiell avtale, den har en innforstått og teknisk stil og en høy grad av språklig modalitet gjør at deler av teksten kan leses som subjektive påstander, krav eller uttrykk for noens vilje. Intensjonsavtalen fungerer dermed som en oppsummering av en forhandling om definisjonsmakt, vel så mye som en ansvarsfordeling mellom parter. Jeg velger å definere intensjonsavtalen som en intern forhandlingsprotokoll og ser den som ett av mange ledd i partenes pågående forhandlinger. Disse pågående forhandlingene mellom jordbruket og regjeringen kjenner vi igjen fra det årlige jordbruksoppgjøret som særlige spiller seg ut i den offentlige debatten. Det er nettopp denne forhandlingen om makt jeg anser for å være sjangerkonstituerende og en forutsetning for å forstå teksten som en intern forhandlingsprotokoll om jordbrukets rolle i norsk klimapolitikk.

¹⁶⁰ Vedlegg 1, analysetekst 1: Intensjonsavtalen, sekvens 13

¹⁶¹ Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030, Short. s. 4

¹⁶² Ibid. 4

5.1.2 Tekst 2 - Klimakur 2030

Bakgrunn for Klimakur 2030

Den første klimakuren - Klimakur 2020

Klimakur 2030 er den andre Klimakur-rapporten i rekken. I 2007 meldte Stoltenberg II-regjeringen i sin klimamelding «Norsk klimapolitikk» at de skulle legge frem en «vurdering av klimapolitikken og behovet for endrede virkemidler for Stortinget i 2010». ¹⁶³ I 2010 ble rapporten «Klimakur 2020 – Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020» lagt frem av faggruppen av direktoratene med Miljøverndepartementet som oppdragsgiver. ¹⁶⁴ Rapporten viste hvilke konkrete muligheter myndighetene hadde for å kutte klimagassutslipp frem mot 2020 og tok utgangspunkt i gjeldende klimaforpliktelser og politiske målsettinger. ¹⁶⁵ Rapporten er på totalt 316 sider og beskriver «sektorvise tiltaks- og virkemiddelanalyser samt makroøkonomiske analyser, som også viser effekter på norsk økonomi». ¹⁶⁶

Kapittel 16 i Klimakur 2020 tar for seg utslipp i jordbruket og skisserer elleve tiltak for å kutte utslippene. Reduksjonspotensialet i jordbruket blir anslått å være på til sammen 1,2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Til sammenlikning ble jordbrukets reduksjonspotensiale vurdert til fem millioner tonn i Klimakur 2030. Tiltakene som er utredet i Klimakur 2020, er blant annet biogass, gjødsling, biokull, energiomlegging av veksthus og stans i nydyrking av myr. ¹⁶⁷ Reduksjon av matsvinn og rødt kjøtt er ikke inkludert i tiltakslisten for å kutte utslippene i jordbruket. Men begge er inkludert i kapittelets avslutning i en liste over tiltak som ikke er utredet grunnet manglede kunnskap og forskning på tiltakenes forventede klimaeffekt. ¹⁶⁸ Reduksjon av rødt kjøtt blir beskrevet slik:

Produksjon av kjøtt bidrar til klimagassutslipp, relativt til kornprodukter, poteter og frilandsgrønnsaker. Forbrukerpreferanser gjør et slikt tiltak vanskelig gjennomførbart. Bedre kunnskap om reduksjonspotensialet kan imidlertid motivere til atferdsendringer. ¹⁶⁹

Reduksjon av rødt kjøtt ikke utredet eller etablert som et klimatiltak, men henvisningen viser spor av det som senere blir kostholdstiltaket. Ikke minst viser det at det er en tydelig bevissthet rundt sammenhengen mellom kjøttproduksjon og klimagassutslipp.

Mandatet for Klimakur 2030

2. mai 2019 gir departementene et felles oppdrag til en faggruppe om å utarbeide et kunnskapsgrunnlag til regjeringens kommende klimamelding og til bruk for andre aktører som arbeider med klimaomstilling. ¹⁷⁰ Faggruppen bestod av Miljødirektoratet, Statistisk sentralbyrå, Enova, Vegdirektoratet, Kystverket, Landbruksdirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). ¹⁷¹ Arbeidet skulle koordineres av Miljødirektoratet og oppdragsfristen ble satt til 15. desember 2019. Faggruppen har da om lag et halvt år, mens det i arbeidet med Klimakur 2020 var satt av over to år til arbeidet. Oppdraget for Klimakur 2030 er å «gjennomføre en utredning av mulige tiltak og virkemidler for å oppfylle klimamål i 2030, men ikke gi anbefalinger». ¹⁷² I mandatet er

¹⁶³ St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk, (regjeringen.no 2007).

¹⁶⁴ Klimakur 2020 Short, 4.

¹⁶⁵ Klimaforliket ble vedtatt i Stortinget 2008.

¹⁶⁶ Klimakur 2020 Short, s. 4

¹⁶⁷ Ibid. 12

¹⁶⁸ Ibid. figur 16.4, 180-81.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Klimakur 2030, Short.

¹⁷¹ Ibid. 1

¹⁷² Mandat Klimakur 2030, Short, 1.

det et tydeliggjort at utredningen skal følge opp tiltaksanalysene som ligger til grunn for klimalovrapportering.¹⁷³ I tillegg skal rapporten i større grad enn forrige Klimakur gjøre rede for virkemidler og barrierer for de ulike tiltakene. Analysene skal beregnes i tråd med metodikk fra FN og EUs felles oppfyllelse av disse, men det er ikke gjort eksplisitt i mandatet at rapporten også er en oversikt over norske utslippsplaner i forbindelse med Norges kommende deltakelse i EUs klimaregelverk. Det er heller ikke gjort eksplisitt i mandatet at Klimakur 2030 skal utgjøre et kunnskapsgrunnlag for regjeringens kommende klimamelding.

Kostholdstiltaket i Klimakur 2030

«Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030» er et kunnskapsgrunnlag utformet som en rapport på til sammen 1197 sider. Den presenterer 60 tiltak for ikke-kvotepiktige utslippskutt i Norge. Den er i volum over tre ganger så omfattende som den foregående Klimakur-rapporten, men ble utarbeidet på betraktelig kortere tid. Klimakur 2030 skal være et kunnskapsgrunnlag for den kommende klimameldingen og bidra til å oppfylle Norges internasjonale klimaforpliktelser.

Kapitlene er organisert etter sektor, før tiltaksark, veileder og teknisk notat følger som vedlegg. Kapittel «7 Jordbruk» er på 79 sider. Tiltaket «Jordbruk - J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk» (her kalt kostholdstiltaket) er beskrevet på 23 sider, samt 40 sider i et vedlagt «Tiltaksark» der bakgrunn og metode blir beskrevet i nærmere detalj.¹⁷⁴ Tiltaksarket bygger på en underlagsrapport utarbeidet av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) på bestilling fra Miljødirektoratet.¹⁷⁵ Fordi det er mange ulike måter å sette sammen et kosthold på, er det i tiltaksarket beregnet åtte scenarier for overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk. Her spenner reduksjonspotensialet for tiltaket fra to til åtte millioner tonn CO₂-ekvivalenter.¹⁷⁶ Det er det midterste tiltaket med beregnet reduksjonspotensial på 2,9 tonn millioner CO₂-ekvivalenter som er presentert i Klimakur 2030:

Tiltaket innebærer at de delene av befolkningen som i dag spiser mer rødt kjøtt og bearbeidet kjøtt enn Helsedirektoratet anbefaler i sine kostråd (maksimalt 500 gram/uke), erstatter redusert mengde kjøtt med plantebasert kost (korn, potet, frukt og grønt, erter og nøtter) og fisk.¹⁷⁷

Beskrivelse av Klimakur 2030

Denne analysen tar utgangspunkt i tekstutdraget «Kosthold og matsvinn» fra oppsummeringen i starten av kapittel «7 Jordbruk» i Klimakur 2030.¹⁷⁸ Det er her kostholdstiltaket blir presentert og forklart for første gang. Oppsummeringen på tre og en halv side er delt inn i tre deler: «Tiltak som forbedrer produksjon og ressursutnyttelse», «Tiltak som øker karbonbinding», og til slutt «Kosthold og matsvinn». Teksten «Kosthold og matsvinn» består av to sider brødtekst fordelt på 18 avsnitt. Utdraget beskriver hvordan kostholdstiltaket er beregnet og hvilket scenario som er valgt. Videre beskrives forutsetninger for, og usikkerhet ved, tiltaket. Det er et avsnitt på tre setninger som beskriver matsvinntiltaket, før de to tiltakene blir omtalt sammen. I siste del av teksten beskrives barrierer og virkemidler for å gjennomføre tiltakene, samt

¹⁷³ Mandat Klimakur 2030, Short, 1.

¹⁷⁴ Klimakur 2030, Short, Vedlegg 1, Tiltaksark s. 222-62.

¹⁷⁵ Klaus Mittenzwei et al., *Klimakur 2030: «Overgang fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk»* (2019).

¹⁷⁶ Klimakur 2030, Short, Vedlegg, Tiltaksark s. 228

¹⁷⁷ Klimakur 2030, Short, 195.

¹⁷⁸ Klimakur 2030, Short, 168-71.

hvilke konsekvenser dette har for jordbruket i Norge. Dette er oppsummeringen, før utregningene og bakgrunnen for kostholdstiltaket blir forklart over 23 sider senere i jordbrukskapittelet.

Teksten bruker i liten grad innforståtte og fagtekniske begreper, men forklarer og beskriver underveis. Den har en høy modalitet når barrierene og de negative effektene av tiltakene blir beskrevet, men teksten har totalt sett en lite skråsikker tone. Den forklarer hva som *kan* skje hvis tiltaket *utløses*. Ingen sekvenser i teksten er blitt vurdert som polaritet, altså at påstandene viser til noe med absolutt sikkerhet.

Et særtrekk ved teksten er passive formuleringer og fraværet av en handlende part eller en synlig avsender.¹⁷⁹ Det er ikke tydelig hvem som ønsker å gjennomføre tiltakene, hvem som har utarbeidet grunnlaget, eller hvem som skal igangsette eller utføre dem. Dette fraværet av agens, altså det grammatiske fraværet av en handlende part i setningen, kommer til uttrykk i en rekke sekvenser: «For å beregne hvilken effekt endret kosthold har på klimagassutslipp, *er det utarbeidet*» (3), «Modellberegningene *er gjort*», «Utgangspunktet for scenarioet *som er valgt*», «Kostholdstiltaket slik det er beskrevet over», «Begge tiltakene *er beregnet å være*».¹⁸⁰ Gjennomgående er det utelatt hvem som *gjør*, *velger*, *beskriver* og *beregner* tiltakene. De aktive verbene er heller knyttet til at det er selve tiltaket som *gjør* eller *gir* visse resultater. Det er tiltakene som har fått agens og som blir tekstens handlede part. Dette kommer til syne i sekvenser som:

«Tiltaket [...] *gir* utslippsreduksjoner», «kostholdstiltaket *gir* økte utgifter», «Begge tiltakene *kan gi*» og «Både kostholds- og matsvinntiltaket *gir* også utslippsreduksjoner».¹⁸¹

I formuleringer som «Dersom kostholdstiltaket *utløses*», kommer det ikke frem hvem det skal *utløses av*.¹⁸² I tillegg er det kun ett tilfelle av personlig pronomen, der «vi» henviser til kostholdsvaner for den norske befolkningen: «For kosthold er den største barrieren at det *vi* spiser styres av *våre* verdier.»¹⁸³

Kapittelets overordnede tema er jordbruk, og i utdraget er det en rekke henvisninger til og tematiseringer av jordbruket. Men jordbruket er ikke en handlende part, men blir redusert til prosesser som «jordbruksproduksjon», «norskproduserte varer», «overproduksjon» og «forbrukstilpasset produksjonsplanlegging».¹⁸⁴ Jordbruket er redusert til produksjon av varer og råstoff.

Sjanger - byråkratisk kunnskapsrapport

I Klimakur gjør passive formuleringer og fravær av en handlende part at teksten får en språklig nøytralitet. Det betyr ikke at innholdet er politisk eller ideologisk nøytralt, men at det er, slik Bjørkdahl beskriver i *Rapporten*, bestående av passive formuleringer, bortfall av personlige pronomen, stram struktur og «en overgang fra narrativ til demonstrerende argumentasjon».¹⁸⁵ Tiltaket er blitt til naturlige prosesser som bare skjer og jordbruket er redusert til å være råvareproduksjon.

¹⁷⁹ Lennart Hellspong and Per Ledin, *Vägar genom texten : handbok i brukstextanalys* (Lund: Studentlitteratur, 1997), 70.

¹⁸⁰ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 3, 5, 9, 12, 22,

¹⁸¹ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 1, 23, 45, 60, mfl.

¹⁸² Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 48

¹⁸³ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 26.

¹⁸⁴ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 2, 7, 10, 19, 43, 45, 46, 47, 49, 50, 52, 54, 57,

¹⁸⁵ Bjørkdahl, "Den innflytelsesrike nøytraliteten," 15.

Det er det byråkratiske språket som er særlig sjangerkonstituerende for tekstutdraget fra Klimakur 2030. Teksten legger seg tett opptil andre sjangerbeskrivelser av kunnskapsrapporter og utredninger fra det offentlige.¹⁸⁶ Mest kjent i denne sjangeren er rapportene i serien Norges offentlige utredninger (NOU). I likhet med en NOU-er er Klimakur 2030 «saklig, nøytral og upersonlig».¹⁸⁷ Men i motsetning til en NOU er Klimakur 2030 utarbeidet av direktoratene og ikke et oppnevnt fagutvalg med navngitte forfattere.¹⁸⁸ I tillegg er det et tydelig premiss i mandatet at Klimakur 2030 ikke skal komme med anbefalinger (eller lovforslag), noe NOU-er ofte gjør.¹⁸⁹ Den skal ikke være et politisk dokument fra et navngitt ekspertutvalg, men et mer objektivt kunnskapsgrunnlag.

Asdal og Reinertsen skriver at byråkratisk språk har evnen til å muliggjøre handling ved å være «imponerende presist og effektivt, fritt for utenomsnakk», men at det også kan være forvirrende for lesere utenfor byråkratiet.¹⁹⁰ Nettopp dette er tilfelle for Klimakur 2030. Klimakur er en rapport som også henvender seg til lesere utenfor etatenes korridorer, men uten å møte denne ikke-byråkratleseren på en adekvat måte.

Fraværet av en tydelig avsender i teksten og passiv form kan gjøre rapporten vanskelig å kategorisere for lesere uten inngående kunnskap om byråkratiske prosesser. Det gjør det igjen vanskelig å forstå hva slags sosial handling denne teksten prøver å utføre. Skal den lære oss noe eller pålegge oss å gjøre noe? Jeg velger derfor å definere dette som en hybridsjanger, en byråkratisk kunnskapsrapport som forsøker å hente sin funksjon og innhold fra vitenskapen, men sin språklige form og utforming fra byråkratiske rapporter. Risikoen for en slik rapport er at den dermed ikke evner å overbevise som noen av delene.

5.1.3 Tekst 3 - Klimaplan 2021-2030

Bakgrunn for Klimaplan 2021 - 2030

Begrepet «klimamelding» brukes om en melding til Stortinget (tidl. kalt stortingsmeldinger), som omhandler regjeringens klimapolitikk og utslippsambisjoner. En melding til Stortinget er en publikasjon som sier noe om en regjeringens fremtidige politikk på et bestemt felt, men uten forslag til vedtak.¹⁹¹ Den første klimameldingen ble lansert av Brundtland III-regjeringen i 1995.¹⁹² Siden er det blitt lansert klimameldinger av Stoltenberg I-regjeringen i 2001, av Stoltenberg II-regjeringen i 2012, av Solberg I-regjeringen i 2015 og til slutt av Solberg II-regjeringen i 2021.¹⁹³

Klimaplan er regjeringens plan for klimapolitikk frem til 2030, utarbeidet av Klima- og miljødepartementet. Det var regjeringen Solberg II som i januar 2021 fremmet stortingsmeldingen *Klimaplan 2021-2030* i statsråd.¹⁹⁴ Videre ble den behandlet av

¹⁸⁶ Asdal and Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*, 83-96.

¹⁸⁷ Silje Maria Tellmann, "Norges offentlige utredninger - mellom forskning og politikk," in *Rapporten. Sjanger og styringsverktøy.*, ed. Kristian Bjørkdahl (Oslo: Pax forlag, 2018), 27.

¹⁸⁸ Asdal and Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*, 86.

¹⁸⁹ "Norges offentlige utredninger (NOU)," Store Norske Leksikon, accessed 23.03, 2022, [https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_\(NOU\)](https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_(NOU)).

¹⁹⁰ Asdal and Reinertsen, *Hvordan gjøre dokumentanalyse*, 89.

¹⁹¹ "Om regjeringens publikasjoner," 2019, accessed 27.03, 2022, <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/>.

¹⁹² "Norsk klimapolitikk 1987-2015," 2015, accessed 23.03, 2022, <https://www.cicero.oslo.no/no/posts/klimate/norsk-klimatepolitikk-1987-2015>.

¹⁹³ Berg, "Norsk klimapolitikk 1987-2015."

¹⁹⁴ *Klimaplan for 2021-2030* Meld. St. 13 (2020-2021), Innst. 325 S (2020-2021)

Energi- og miljøkomiteen, før den ble behandlet i Stortinget.¹⁹⁵ Det ble fattet vedtak med syv vedtektsendringer 13. april 2021, men kun én flertallsmerknad som omhandlet økt skattlegging av norsk kjøttproduksjon.¹⁹⁶ Dette skjedde i underkant av ett år etter Klimakur 2030. I Klimaplan blir Klimakur 2030 omtalt følgene:

*Klimakur 2030 er ein viktig del av kunnskapsgrunnlaget regjeringa har brukt til klimaplanen. Mandatet for Klimakur 2030 var å greie ut moglege tiltak og verkemiddel som kunne kutte dei ikkje-kvotepliktige utsleppa med minst 50 prosent innan 2030 samanlikna med 2005.*¹⁹⁷

Beskrivelse av Klimaplan 2021-2030

Klimaplan 2021-2030 er et dokument på 212 sider som består av tre deler: Del 1 er innledningen, del 2 er selve klimaplanen og del 3 handler om «Grønn omstilling». I tillegg kommer et vedlegg med en ordliste på to sider. Klimakur er skrevet på nynorsk og følger til dels samme innholdsstruktur som Klimakur 2030. Visuelt følger Klimaplan et fast oppsett for meldinger til Stortinget: Forside med departementets vannmerke, formelt navn og nummerering «Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030», innholdsfortegnelse med nummererte kapitler og brødtekst delt i to spalter per side.

Klimatiltak for jordbruket er beskrevet over 25 sider i kapittel «3.6 Jordbruket - auka opptak og reduserte utslepp». Innledningen til kapittel 3.6 begynner slik: «Regjeringa og jordbruket har inngått ein avtale om å redusere utsleppa og auke opptaket av klimagassar i jordbrukssektoren.»¹⁹⁸ Regjeringens klimaplan for jordbruket bygger altså direkte på intensjonsavtalen, og innholdet i avtalen oppsummeres i en tekstboks.¹⁹⁹ Videre tar kapitlet for seg jordbrukets samfunnsoppdrag, utslippene i jordbruket, tiltakene fra Klimakur 2030 og tiltakene som jordbruket selv skal gjennomføre - som klimavennlig drivstoff, karbonbinding og utslippsregnskap. Jordbrukskapitlet bygger hovedsakelig på tre dokumenter: intensjonsavtalen mellom regjeringen og jordbruket, Klimakur 2030 og Landbrukets klimaplan fra 2020. Det blir også henvist til innspill som kom under høringen av Klimakur 2030.

Tekstutdraget i denne analysen er hentet fra innledningen til kapittel «3.6.6 Regjeringsarbeidet med forbruksendringar som indirekte kan gi utsleppsreduksjonar i jordbrukssektoren».²⁰⁰ Kapitlet svarer direkte til intensjonsavtalens del B om «Regjeringens arbeid med forbruksendringar som indirekte kan medføre reduksjoner i klimagassutslipp i fra jordbrukssektoren i perioden 2021- 2030».²⁰¹ Kostholdstiltaket fra Klimakur 2030 er ikke videreført som et eget tiltak i Klimaplan 2021-2030, men de fleste av virkemidlene fra kostholdstiltaket er videreført i regjeringens arbeid med forbruksendringar på kosthold og matsvinn.

Tekstutdraget fra Klimaplan starter med 14 punkter om hva «Regjeringen vil». Der oppsummeres det hvordan regjeringen skal gjennomføre kostholds- og matsvinniltakene ved å *holde ved like, styrke, gradvis styrke, arbeide for, vurdere å*

¹⁹⁵ "Klimaplan for 2021-2030," 2021, accessed 22.10, 2021, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=82805>.

¹⁹⁶ «Flertallet, alle partier unntatt SV, MDG og Rødt, vedtok også å be regjeringen slå fast at økt skattlegging av norsk kjøttproduksjon ikke skal gjennomføres som en del av klimapolitikken.», Stortinget.no, "Klimaplan for 2021-2030."

¹⁹⁷ *Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030*. 52

¹⁹⁸ *Ibid.* 100

¹⁹⁹ *Ibid.* 104

²⁰⁰ *Ibid.* 116

²⁰¹ Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030, Short. s. 4

etablere, gå i dialog med og andre lignende formuleringer.²⁰² Det handler i liten grad om hva regjeringen *skal gjøre*, men hva de vil eller ønsker å arbeide for. Selv om teksten har en lav modalitet og handlingene som skal utføres er utpreget vage, er det ikke tvil om hvem som er tekstens handlende part. Dette er et dokument som kommer fra regjeringen og der regjeringen beskriver sine mål og ønsker.

Videre i tekstutdraget følger sju avsnitt som først oppsummerer jordbrukets egne tiltak for å kutte utslipp, før det følger henvisninger til en rekke andre dokumenter, avtaler og samarbeid: intensjonsavtalen, samarbeid med FNs miljøprogram, matstrategi fra Europakommisjonen, kostrådene fra Helsedirektoratet, FNs definisjon av bærekraftige matsystem, aktørene som arbeider for bærekraftig sjømat og de nye nordiske kostrådene fra Nordisk ministerråd. Gjennomgående lener regjeringen seg på andre avtaler, tekster og institusjoner når de presenterer sitt arbeid for å redusere utslipp i jordbruket. Samtidig er en rekke av henvisningen og argumentene knyttet til helsefordelene ved redusert kjøttinntak i befolkningen.

I tekstutdraget er også jordbruket en tydelig aktør. Enten eksplisitt omtalt som en aktør i form av «jordbruket» og «organisasjonene i jordbruket», eller i vage termer som «maten som blir produsert» eller «Mat frå landjorda».²⁰³ Jordbruket fremstår dermed i mindre grad som en fremmedgjort prosess.

Et annet særtrekk i tekstutdraget fra Klimaplan er stilen eller holdningene som kommer til uttrykk i fraser som «matressursane vi haustar og dyrkar frem» og «I 2018 kasta vi i Noreg minst 390 000 tonn mat som kunne vore eten».²⁰⁴ Tekstens *vi* refererer i ulike sammenhenger til både regjeringen, forbrukeren og jordbruket, og skaper med det en flertydig referent. Men den bidrar også til å inkludere flere lesere og kan forstås som en språklig nærhetsstrategi.²⁰⁵ Fordi maktforholdet mellom regjeringen og partene som omtales er asymmetrisk, altså at regjeringen har mer formell makt enn de fleste andre, kan den språklige stilen bidra til å fordekke denne asymmetrien. Når Klimaplan viser til *maten vi høster, maten vi kunne ha spist og politikken vi ønsker å gjennomføre*, kan det bidra til å fordekke makten, men også å gjøre at den reelle makten som utøves, fremstår mindre påtrengende for dem som berøres av den. Gitt at de som blir berørt, ikke stiller spørsmål ved hva som egentlig rommes av dette *vi*-et.

Sjanger - melding til samfunnet

Denne teksten tilhører formelt sett dokumentkategorien «melding til Stortinget», tidligere kalt stortingsmelding.²⁰⁶ Den gjør rede for regjeringens fremtidige politikk på et felt, og danner grunnlaget for debatt i Stortinget og for proposisjoner senere. I så måte er det en tydelig sosial handling: Dette er hva regjeringen Solberg II ønsker å gjøre med klimapolitikken i Norge.

Et påfallende trekk er at tekstutdraget skyver et stort antall aktører, dokumenter og avtaler foran seg, enten for å hente legitimitet fra andre eller for å skjule seg bak andre forpliktelser.

Tekstutdraget kan i så måte forstås som en strategi for å ufarliggjøre klimatiltak i jordbruket, eller som et forsøk på å tåkelegge den polariserte debatten rundt

²⁰² Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 2-18

²⁰³ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens (19, 20, 21, 28, 29, 31), 37, 41

²⁰⁴ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 37, 36

²⁰⁵ Hellspong and Ledin, *Vägar genom texten : handbok i brukstextanalys*, 179.

²⁰⁶ "Meldingar til Stortinget," accessed 05.02, 2022, <https://www.regjeringen.no/no/dokument/meldst/id1754/>.

kostholdstiltaket fra Klimakur 2030. Fordi så mye av innholdet fra kostholdstiltaket er videreført til Klimaplan, kan man tolke teksten som et forsøk på å innføre kostholdstiltaket ved å skyve intensjonsavtalen med jordbruket foran seg.

Den økende frekvensen av henvisninger til helse kan være et strategisk forsøke på å skape en ny innramming av kostholdstiltaket ved å endre argumentasjonen og øke viktigheten. Å bedre folkehelsen er det vanskelig å argumentere mot. Den gjentatte og uklare bruken av «vi» bidrar til å gi inntrykk av en mer symmetrisk maktrelasjon mellom regjeringen og leseren, men inkluderer også leseren i klimaplanens mål i formuleringen «målet vi har satt oss».²⁰⁷ Selv om teksten formelt sett en melding til Stortinget, kan den fremstå som et forsøk på enten forsoning eller tåkelegging av den konfliktfylte prosessen rundt kostholdstiltaket i Klimakur 2030. Jeg velger å definere den ikke bare som en melding til Stortinget, men også som et strategisk utarbeidet dokument til potensielt berørte parter i samfunnet for øvrig. Fordi ulike politikkkfelt i ulik grad vekker interesse utenfor Stortinget, er ikke tekstene som inngår i dokumentkategorien en fast sjanger, men består av ulike tekstnormer plassert i samme dokumentmal.

5.1.4 Sammenlikning av tekstene om Kostholdstiltaket

Som vist over, har Berge kategorisert teksters maktpotensial i tre tekstmaktdimensjoner: teksten som unik handling, teksten som forekomst av en tekstnorm og teksten som en representasjon av en viss diskurs eller ideologisk posisjon.²⁰⁸ Jeg skal i den videre analysen se de tre tekstene opp mot hverandre i lys av Berges tekstmaktdimensjoner før jeg avslutter analysen av kostholdstiltaket med en kort diskusjon om hvordan og i hvilken grad tekstene fungerer som makttekster.

Tekstmaktdimensjon 1: teksten som unik handling

Ifølge Berge får teksten makt «dersom den evner å overbevise eller overtale leseren eller tilhøreren».²⁰⁹ Dette kan henge sammen med «tekstskaperens status og institusjonelle posisjon» og hvilke faglige krav teksten stiller til leserens kompetanse.²¹⁰ Jeg har valgt å sammenligne tekstenes modalitet og se det i lys av institusjonen og tekstskaperens posisjon, for så å si noe om tekstene som unike handlinger. I analyseskjemaene har jeg markert modalitetsuttrykk og rangert modaliteten for hver sekvens fra lav modalitet til polaritet. I denne typen fortolkende tekstanalyse vil ikke en kvantifisering av modaliteten nødvendigvis si oss noe hensiktsmessig om teksten som unik handling. Jeg vil heller se på tekstens overordnede tendens, peke på relevante eksempler i teksten, for så å oppsummere hva modaliteten har å si for teksten som unik handling.

Intensjonsavtalen er den eneste av de tre tekstutdragene der polaritet er et gjentakende trekk. Polariteten kommer til syne i sekvenser som: «Avtalen er ikke juridisk bindende», «Det er fire hovedmål for jordbrukspolitikken» eller «Metan er den største utslippskilden fra jordbruket».²¹¹ Disse påstandene levner ingen tvil hos leseren. De fremstår som ubestridbare sannheter og teksten påberoper seg å være et sannhetsvitne. Denne polariteten kommer nesten utelukkende til uttrykk i relasjon til jordbrukets rolle: «Samtidig er reduserte klimagassutslipp fra landbruket helt nødvendig» eller «Jordbruket er en av næringene som i størst grad blir direkte påvirket av klimaendringer».²¹² Teksten blir i stor grad en oppsummering av påstander om hva

²⁰⁷ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 27

²⁰⁸ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 30-31.

²⁰⁹ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 30.

²¹⁰ Ibid. 30-31

²¹¹ Vedlegg 1, analyseskjema 1, sekvens 3, 18 og 41.

²¹² Vedlegg 1, analyseskjema 1, sekvens 25, 51,

jordbruket er eller hva det *ikke* er. Intensjonsavtalen inneholder en rekke tekniske og innforståtte begreper som leseren må kjenne til eller akseptere blindt. At jordbruket er en viktig bidragsyter i det grønne skiftet, blir presisert to ganger, først som direkte sitat fra Granavolden-plattformen og deretter uten henvisninger. Det antyder at dette har vært særlig viktig å påpeke. Det er ikke entydig om det er et implisitt krav til jordbrukets rolle i det kommende grønne skiftet eller om det er et uttrykk for jordbrukets selvforståelse. Påstanden vil uansett være et ledd i å forplikte jordbruket i nettopp den rollen. I denne teksten blir jordbrukets rolle tydelig definert, men jordbruket blir samtidig fanget i en klimaforpliktelse med regjeringen. Det gjør den til en tekst med svært mye makt.

I utdraget fra Klimakur 2030 er ingen sekvenser vurdert med polaritet. I tilfellene der *noe* er, nedjusteres styrkegraden til høy modalitet fordi andre elementer tilfører usikkerhet. Dette er også tilfelle når teksten beskriver forhold med høy grad av usikkerhet i fremtiden: «Begge tiltakene er *forbundet med komplekse verdikjeder med mange aktører som har ulike barrierer*» eller «Flere virkemidler *må på plass dersom hele potensialet skal utløses*». ²¹³ I andre tilfeller er sekvenser vurdert til middels modalitet når det er snakk om et hypotetisk tilfelle i fremtiden: «Utgangspunktet for scenarioet som er valgt er at hele befolkningen følger kostrådet for rødt kjøtt.» ²¹⁴ Tekstutdraget fra Klimakur 2030 har en lavere modalitet enn intensjonsavtalen. Teksten fremstår mindre skråsikker, og samtidig inneholder den langt færre tekniske fagbegreper og innforståtte henvisninger. Teksten krever dermed langt mindre av sine lesere, noe som blir et paradoks når det her er snakk om et tiltak som krever enorm innsats, investeringer og vilje fra både bonden, forbrukeren og av samfunnet for å oppnå det skisserte reduksjonspotensialet. Kombinasjonen av fraværet av handlende part som skal utføre tiltaket, og at tiltaket er blitt agens, gir teksten et lavere maktpotensial. Samlet sett fremstår tekstutdraget som en tekst som presenterer et tiltak med stor utsikkerhet og store implikasjoner, uten en institusjon som våger å stille seg bak å legitimere viktigheten av tiltaket.

Utdraget fra Klimaplan 2021-2030 har i likhet med utdraget fra Klimakur ingen polaritet, men veksler mellom høy, lav og middels modalitet. Men der Klimakur har en passiv stil preget av påstander der noe «kan gi» effekt eller noe «blir redusert», har Klimaplan en tydeligere handlende part. Listen med de fjorten punktene om hva «Regjeringa vil», handler om hva regjeringen skal «styrkje og vidareutvikle», «gradvis styrkje arbeidet med» og «gjennomføre hyppigare undersøkingar». ²¹⁵ At «staten skal gå føre som eit godt døme og målretta trappe opp innsatsen», er svært lite konkret, men det er likevel tydelig hvem som står bak. Klimaplan har i motsetning til Klimakur en tydeligere agens i form av en handlende part, men den stiller få eksplisitte krav.

Tekstmaktdimensjon 2: Teksten som forekomst av en tekstnorm

Berge skriver at tekster kan ha eller skaffe seg makt gjennom tilhørighet til en viss tekstnorm som i seg selv har makt. ²¹⁶ Tekstnormer er normer for hvordan ulike ytringer utformes i en gitt kulturell kontekst. Når tekstnormer er stabile over tid, kaller vi dem ofte for sjangere. Her skiller jeg mellom de retoriske sjangerbeskrivelsene, som er beskrivelser av trekk ved en gitt tekst, og kategorier for myndighetstekster som

²¹³ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 33, 29

²¹⁴ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 9

²¹⁵ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 2-18

²¹⁶ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 31.

meldinger til Stortinget og proposisjoner. Selv om disse dokumentkategoriene er relativt stabile, kan sjangerkonvensjonene for disse kategoriene endre seg over tid.

Disse tre tekstutdragene er alle tekster som kommer fra myndighetene, og er med det tekster med en viss makt. Men de tilhører ulike kategorier av myndighetsdokumenter, som alle har ulike, og i varierende grad stabile, sjangerkonvensjoner. Det gjør at de tre myndighetsdokumentene har ulikt maktpotensial. I sjangerbeskrivelsene har jeg oppsummert hver av tekstutdragenes særtrekk, konfigurasjon og tilhørighet til en tekstnorm i tråd med Millers retoriske sjangerforståelse.²¹⁷ Jeg har beskrevet dem som henholdsvis intern forhandlingsprotokoll, byråkratisk vitenskapsrapport og som melding til samfunnet. Det gjør de tre tekstene til svært ulike sosiale handlinger:

Intensjonsavtalen konstituerer en ny virkelighet ved å fullbyrde en avtale mellom regjeringen og jordbruket. Teksten forutsetter en høy faglig kompetanse, samt kunnskap om prosessen, sektoren og partene for å kunne forstå teksten på en adekvat måte. Intensjonsavtalen utøver makt ved å være en formell avtale som forplikter partene til noe i fremtiden. Det forutsetter at det er en gjensidig rettethet mellom partene, altså at begge parter er innforstått makten som ligger i tekstens sjanger og den formelle makten som ligger i relasjonen mellom partene. Men den utøver også makt ved å definere hvilken rolle jordbruket skal ha i den kommende klimapolitikken. Det forplikter, selv om avtalen ikke er juridisk bindende.

Klimakur 2030 har ikke den samme forpliktende maktdimensjon som intensjonsavtalen, men søker en bredere definisjonsmakt ved å legge frem kunnskap som skal ligge til grunn for fremtidig klimapolitikk. Motstanden som er blitt utvist i både den offentlige debatten og høringsrunden, viser at Klimakur 2030 har en langt større definisjonsmakt enn andre kunnskapsgrunnlag. Nettopp det at den vekker så mye harme, er et tegn på at den ikke blir forstått som «nøytral» vitenskap, men tolkes som et politisk eller byråkratisk oppspark til noe. I høringsinnspillene er det tydelig at mange høringsinstanser ikke godtar premisset om at *dette er kunnskap*.

Klimakur 2030 er en rapport uten navngitte forfattere, bestilt av departementene og politisk ledelse, utarbeidet på utregninger fra eksterne forskningsinstitusjoner og bearbeidet av direktoratene. Det gjør det vanskelig å forstå hvilken sosial handling denne rapporten er. Samtidig er dette en måte for myndighetene å legitimere en viss type kunnskap og etablere hvilke tiltak og virkemidler vi har kunnskap om, og dermed kan innføre som politiske tiltak. Implisitt sier myndigheten: «Denne forskningen er den gjeldende på feltet og disse tallene er godkjent av norske myndigheter.» Det gjør at Klimakur 2030 verken er vitenskap eller politikk. Samtidig opplyste respondenter jeg intervjuet, at Klimakur er det mest oppdaterte kunnskapsgrunnlaget tilgjengelig og til stor nytte i deres arbeid.²¹⁸ Den utøver dermed makt som kunnskapsgrunnlag for byråkrater, men ikke i form av overbevisning når det kommer til å øke oppslutning rundt kostholdstiltaket. Men på tross av at den ikke overbeviser alle om at kostholdstiltaket er nødvendig, så har Klimakur 2030 for alvor satt politisk kjøttkutt som klimakutt på dagsorden.

Klimameldingen Klimaplan 2021-2030 er en makttekst ved å tilhøre dokumentkategorien melding til Stortinget. Den kommer fra regjeringen, er godkjent i statsråd og vedtatt i Stortinget. Det er den formen for formalisert tekstmakt som står blant de øverste i tekstmakthierarkiet, samtidig er innholdet i Klimaplan vagt og fullt av

²¹⁷ Miller, "Genre som sosial handling."

²¹⁸ Intervjuer gjennomført februar 2022 i tråd med NSD-retningslinjer.

semi-forpliktende intensjoner. Klimaplan er i likhet med intensjonsavtalen en tekst som skaper en ny institusjonell virkelighet. Dette er hva regjeringen nå forplikter seg overfor Stortinget å gjøre. Selv om den formelt sett ikke forplikter til så mye konkret, setter den en tydelig ambisjon som regjeringen kan bli stilt til ansvar for av Stortinget. På den andre siden er vage ambisjoner og et språk med en rekke formildende nærhetstrategier en effektiv måte å tåkelegge kritikk rundt manglende utslippskutt gjennom to regjeringsperioder.

Alt i alt er det tydelig at tekstnormer og sjangerkonvensjoner har betydning for hvordan, og i hvilken grad, tekstene materialiserer seg som makttekster. Tekstene utøver makt på ulike måter gjennom tilhørighet til ulike sjangere. Men tekstenes sjangertilhørighet kan også forstås som ulike politiske eller byråkratiske strategier for å utøve makt. Å utøve makt handler ikke bare om å få gjennomslag for sin vilje, men også å få noe til å fremstå som naturlig eller nødvendig. Om ikke kostholdstiltaket ble tatt imot med åpne armer, så er det i dag en langt mer naturlig del av debatten om hvordan vi skal kutte utslipp i jordbrukssektoren enn hva det var før Klimakur 2030.

Tekstmaktdimensjon 3: Teksten som representasjon av en viss ideologisk posisjon eller diskurs

Berges tredje tekstmaktdimensjon hevder at teksten kan skaffe seg makt ved å gjenta, bekrefte eller forsterke en viss ideologisk posisjon. Han hevder at «teksten iscenesetter en viss diskursiv orden, ideologi, doxa eller mentalitet idet teksten ytres i en situasjonskontekst».²¹⁹

Jeg har i analyseskjemaet identifisert seks aktører som er særlig relevante for å forstå tekstenes ideologiske posisjonering: jordbruk, regjeringen/staten, forbruker/befolkningen, helse, kostholdstiltaket og klima/miljø. Aktør er her forstått som en bred tematisering, og ikke som en konkret institusjon eller organisasjon som gjør noe. Aktørbegrepet favner både konkrete parter, henvisninger og argumenter knyttet til et gitt tema. Ved å oppsummere og sammenstille disse aktørene kommer ideologi, perspektiv og språklige særtrekk til syne i tekstene. Samtidig åpner det også for å se hvordan argumentasjonen og innrammingen av kostholdstiltaket endrer seg gjennom prosessen. Aktørene er i tabellen under oppsummert hierarkisk etter forekomst per 100 ord. Det utkrystalliserer noen tydelige forskjeller mellom tekstene. Videre skal jeg gå nærmere inn på hver enkelt kategori og diskutere tekstenes særtrekk opp mot hverandre.

Intensjonsavtalen	Klimakur 2030	klimaplan
Klima/miljø (31,9)	Jordbruket (18,5)	Helse (21,5)
Jordbruket (9,6)	Forbruker/befolkningen (12,9)	Regjeringen/staten (12,4)
Regjeringen/staten (4,9)	Kostholdstiltaket (11)	Klima/miljø (8,2)
Forbruker/befolkningen (0,5)	Klima/miljø (8,5)	Jordbruket (8)
Kostholdstiltaket (0,4)	Helse (5,3)	Forbruker/befolkningen (4,9)
Helse (0,1)	Regjeringen/staten (2,2)	Kostholdstiltaket (0,1)

Figur 7. Analyse kostholdstiltaket – aktører rangert etter forekomst pr. 100 ord

Jordbruket: Henvisninger til eller beskrivelser av deler av jordbruket har en forekomst på 9,6 ganger per 100 ord i intensjonsavtalen, 18,5 i Klimakur og 8 i Klimaplan. For

²¹⁹ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 32.

intensjonsavtalen, som også kalles Jordbrukets klimaavtale, er jordbruket både en avtalepart og ligger som en implisitt aktør gjennom hele teksten. Klimakur er en langt mer omfattende rapport som tar for seg en rekke sektorer og tiltak, krever naturlig nok flere eksplisitte henvisninger til jordbruket. Det samme er tilfelle for Klimaplan. Tekstutdraget i analysen handler om hva regjeringen skal gjøre for å indirekte kutte utslippene fra jordbruket. Jordbruket er dermed ikke en aktiv part i gjennomføringen av kostholdstiltaket, selv om klimaeffekten er plassert i jordbrukssektoren. Men det er ikke antallet henvisninger til jordbruket som er det mest påfallende skillet mellom tekstene, men hvordan jordbruket omtales.

Intensjonsavtalen handler i stor grad om hva jordbruket *er, kan, vil, har og bør*, mens jordbruket i Klimakur er reduserte til en produksjon eller prosess. «Produksjon av matvarer i Norge» «jordbruksproduksjon», «norskprodusert mat» og lignende produksjonsrelaterte begrep er bruk 14 ganger.²²⁰ Andre henvisninger i Klimakur er «færre husdyr» eller «overproduksjon» eller konsekvensene «dersom sektoren ikke omstiller seg i takt med kostholdsendringen».²²¹ «Jordbruket» i bestemt form blir kun brukt fem ganger og da som «tilskudd til jordbruket» eller «negative konsekvenser for jordbruket».²²² I Klimakur er jordbruket redusert til produksjon. Det er ingen nærhetstrategier eller plussord som gir jordbruket en verdi som en avgjørende del av samfunnet. Jordbruket er *de andre* som produserer råvarer med for høye utslipp. Å referere til jordbruket som *produksjon av råvarer* speiler både en langvarig strukturendring i det norske jordbruket og en språklig endring i byråkratiet. De siste tiårene har det vært en økende sentralisering og industrialisering av jordbruket – fra mange små- og mellomstore bruk, til stadig færre og større bruk organisert som grossisteide aksjeselskap eller store produksjonsenheter. Der jordbruket i Norge tradisjonelt har bestått av bønder med en helhetlig tilnærming til å forvalte jorda gjennom generasjoner, har det vært en økning av lukkede produksjoner med kylling og svin basert på importert fôrråstoff og store «produksjonsenheter» med melke- og ammekyr på det sentrale Østlandet. Men denne produksjonsdiskursen speiler også en byråkratisering av språket der eksempelvis kommuner omtales som *produksjon av velferdstjenester*.²²³

Tekstutdraget fra Klimaplan markerer et brudd med det passive byråkratspråket i Klimakur. Jordbruket er i Klimaplan en handlende part som «arbeider med å redusere utsleppa».²²⁴ Mat er ikke redusert til *vegetabiliske varer* og *norskprodusert mat*, men til «matressursane vi haustar og dyrkar frem».²²⁵ Det som i Klimakur er «produksjon av matvarer», er i Klimaplan omtalt som «Mat frå landjorda».²²⁶ I Klimaplan er jordbruket igjen blitt en handlende part, ikke bare i språklig forstand, men også i samfunnet og politikktutviklingen.

Gjennom de tre tekstutdragene ser vi hvordan jordbruket går fra å være en avtalepart og agens i intensjonsavtalen, til i Klimakur å bli redusert til avpersonifisert matproduksjon som kan ofres på klimapolitikkens alter, før Klimaplan forsøker å gjenopprette jordbruket som en handlende part med en definert og verdifull funksjon i samfunnet.

²²⁰ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 46, (2, 7, 18, 43, 47), 19. Jordbruksproduksjon er brukt fem ganger i tekstutdraget fra Klimakur 2030.

²²¹ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 58, 43, 44

²²² Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 46, 59

²²³ Begrepet brukes bla. Private aktører i velferdsstaten (NOU), (regjeringen.no 2020).

²²⁴ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 19

²²⁵ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 37

²²⁶ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 41

Regjeringen: Denne aktøren kalt regjeringen omfatter både regjeringen og embetsverket, samt politikk og virksomhet som disse er ansvarlige for. Forekomsten for denne aktøren er 4,9 per 100 ord i Intensjonsavtalen, 2,2 i Klimakur og 12,4 i Klimaplan. I likhet med jordbruket er regjeringen en avtalepart og implisitt aktør i intensjonsavtalen som kommer til syne i eksplisitte henvisninger til regjeringen, Norge eller Granavolden-plattformen, altså Solberg II-regjeringens felles politiske styringsplattform.

I Klimakur 2030 er regjeringen verken eksplisitt til stede som igangsetter eller handlende aktør. Klimakur er utarbeidet på oppdrag fra departementene, men disse er i liten grad til stede i teksten. Om man leser teksten ut fra vitenskapelige sjangerkonvensjoner, gir fraværet av en handlende aktør mening som en kunnskapsutredning eller forskningsartikkel. Men Klimakur er ingen forskningsartikkel, det er en rapport. Heller ikke faggruppen, forskerne eller Miljødirektoratet kommer i særlig grad til syne i teksten som annet enn fotnoter ved figurer og referanser til underlagsrapporter eller andre dokumenter. For en leser som forsøker å forstå hva som blir regjeringens neste trekk i klima- og landbrukspolitikken, kan fraværet av en handlende part fremstå forvirrende. Dette fraværet av en handlende part står som kontrast til Klimaplan der regjeringen er tydelig agens for de 14 punktene som følger i første avsnitt om hva «Regjeringen vil».²²⁷ Klimaplan beskriver konkrete tiltak som regjeringene skal jobbe for, tiltak som skal skje i kommunen, hva departementene skal gjøre og hvem regjeringen skal samarbeide med. I tillegg er en melding til Stortinget mer etablert og forståelig som sosial handling: Dette er noe regjeringen ønsker eller vil gjøre.

Rollen regjeringen har som avtalepart i intensjonsavtalen og eksplisitt avsender av en melding til Stortinget, er overens med sjangerkonvensjonene, og overens med hvordan regjeringen og embetsverket kommer til syne i tekstene. Fraværet av eksplisitt avsender i Klimakur 2030 gjør at det er vanskelig å forstå hva slags sosial handling denne teksten er.

Forbrukeren: Forbrukeren og/eller befolkningen har en forekomst på 0,5 per 100 ord i intensjonsavtalen, 12,9 i Klimakur og 4,9 i Klimaplan. Fraværet av forbrukeren i intensjonsavtalen handler i stor grad som at det avtalen tar for seg klimatiltak for jordbruket og at forbrukstiltakene er plassert hos regjeringen. I intensjonsavtalen er det fem henvisninger til «forbruksendringer» eller «matforbruket i den norske befolkningen».²²⁸

Forbrukeren i Klimakur er til stede som en katalysator eller barriere for at kostholdstiltaket kan utløses. Utenom noen få henvisninger til «Barn og unge og foreldre med hjemmевærende barn» eller «voksne menn» som eksempler på grupper som enten er mål eller barriere for tiltaket, så er forbrukeren i liten grad en definert aktør.²²⁹ Forbrukeren utgjør heller en «risiko for økt grensehandel», eller lider av «vanestyrte innkjøp» og sliter med «smakspreferanse for rødt kjøtt, manglende kunnskap om klimaeffekt av matvarer og en polarisert kostholdsdebatt som kan forvirre forbruker».²³⁰ Forbrukeren er målet for kostholdstiltaket, men er i likhet med jordbruket redusert til en prosess. I Klimaplanen er forekomsten av henvisninger til forbrukeren en tredjedel av

²²⁷ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 2-18

²²⁸ Vedlegg 1, analyseskjema 1 - intensjonsavtalen, sekvens: 59, 80, 83, 84

²²⁹ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 31, 32

²³⁰ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 27

Klimaplan. Men klimaplan viser i større grad til «matforbruket i den norske befolkninga», «vi i Noreg» eller maten som spises «heime hos forbrukarane».²³¹

De tre tekstene nærmer seg forbrukeren og befolkningen på ganske ulike måter. Intensjonsavtalen forholder seg i liten grad til dem. Trolig fordi det ikke er særlig relevant for det teksten skal gjøre, altså skissere ut en ansvarsfordeling mellom jordbruket og staten. De to andre handler i stor grad om forbrukeren, men behandler denne ganske ulikt. Klimakur gjør som med jordbruket, reduserer forbrukeren til en målgruppe eller barriere for tiltaket, og gjerne som forbruker heller enn borger. I Klimaplan sauses aktørene sammen til ulike tvetydige vi - vi i Norge og maten vi høster. Det kan igjen forstås som en nærhetsstrategi for å skape en mer symmetrisk maktrelasjon mellom avsender og leser.

Helse: Når det kommer til tematisering av helse, viser det aktøranalysens største sprik i forekomst. I Intensjonsavtalen er det 0,1 henvisninger til helse per 100 ord, mens det i Klimakur er 5,3 og i Klimaplan er 21,5 per 100 ord. I intensjonsavtalen er de nasjonale kostrådene nevnt en gang i ansvarsdelingen og regjeringens arbeid med forbruksendringer.

I Klimakur 2030 er det en rekke direkte henvisninger til Helsedirektoratets kostråd, men disse fremstår mer som faste formuleringer heller enn en argumentativ strategi knyttet til helseeffekten av kostholdstiltaket. Det er konkrete henvisninger som «anbefalingene fra Helsedirektoratet», «kostrådet for rødt kjøtt», ikke vurderinger om at vi burde spise mindre kjøtt eller verdiladninger om at kjøttreduksjon er bra eller ønskelig.²³²

I Klimaplan er dette endret. Helse, kosthold og ernæring fremstår i større grad som en argumentativ strategi for kostholdstiltaket. Formuleringen «sunt, berekraftig og klimavenleg kosthald» brukes fire ganger.²³³ Videre er det henvisninger til helsestyresmaktene, handlingsplaner for bedre kosthold, ernæring og folkehelse.²³⁴ Spørsmålet er om dette er en strategi fra Klima- og miljødepartementet om å endre innrammingen av kostholdstiltaket i lys av den massive debatten i kjølvannet av Klimakur 2030, eller om det er en annen grunn. I høringen åpenbarte det seg mange argumenter mot kostholdstiltaket, men disse handlet i liten grad om helseaspektet ved tiltaket. Ut over feil ved utregningene og at folk selv må få velge hva de vil spise, er påstanden om bedret folkehelse vanskelig å argumentere mot fra både et ideologisk og samfunnsøkonomisk perspektiv.

Kostholdstiltaket: Kostholdstiltaket har en forekomst på 0,4 per 100 ord i intensjonsavtalen, 11 i Klimakur og 0,1 i Klimaplan. For intensjonsavtalen er det igjen naturlig å se fraværet av henvisninger til kostholdstiltaket i lys av avtalens funksjon: en klimaavtale mellom jordbruket og regjeringen, samt at kostholdstiltaket fortsatt ikke er lansert som et «tiltak». I Klimakur er den høye forekomsten knyttet til at kostholdstiltaket er hovedtemaet for kapitlet. Men det er hvordan, heller enn hvor ofte, som er interessant ved omtalen av kostholdstiltaket i Klimakur 2030. Tiltaket omtales som helhet, eller som scenario, virkemiddel, beregning, konsekvens, gjennomføring og måloppnåelse.²³⁵ Men

²³¹ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 25, 36, 36

²³² Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 6, 9

²³³ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 5, 8, 9, 17

²³⁴ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens, 33, 3, 6, 40, 40, 42, 48, 50

²³⁵ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens 3, 6, 7, 8, 9, 12-18, 22, 24, 26, 28-35, 41, 45, 48, 54, 59, 60

først og fremst er det blitt agens som *gir, har, vil* eller *utløses*. Det er kostholdstiltaket som er den handlende part.

I Klimaplan er tiltaket kun nevnt direkte med henvisning til intensjonsavtalen, altså før det ble et tiltak. Det er eksplisitt uttalt at det er intensjonsavtalen som ligger til grunn for regjeringens arbeid med kostholdsendringer, samtidig som kunnskapsinnhentingene fra Klimakur ligger som et premiss for hele Klimaplan. Men kostholdstiltaket fra Klimakur er tilsynelatende forsvunnet som et tiltak, samtidig som det meste av virkemidlene fra kostholdstiltaket er blitt med videre. Klimaplan ser tilsynelatende ut til å skyve intensjonsavtalen foran seg, men nevner i liten grad det konkrete kostholdstiltaket fra Klimakur som arbeidet er modellert etter. Spørsmålet er en bevisst strategi for å tåkelegge kontroversiell klimapolitikk, i lys av debatten som fulgte etter lanseringen av Klimakur 2030.

Klima: Henvisninger til klima og miljø har en forekomst på 31,9 per 100 ord i Intensjonsavtalen, 8,5 i Klimakur og 8,2 i Klimaplan. Alle tekstutdragene har klima og jordbruk som overordnet tema. Den lave frekvensen i de to sistnevnte tekstene kan ha sammenheng med at de er langt mer omfattende dokumenter som har gjort rede for klimaendringene i egne kapitler tidligere i dokumentene. Men også at tiltak for å stoppe klimaendringene ligger som en implisitt premiss for de to tekstene. Den høye frekvensen av eksplisitte tematiseringer av klima i intensjonsavtalen kan derfor være et symptom på at klima må gjøres eksplisitt fordi tekstens hovedtema egentlig er jordbruket. Henvisninger til klima og miljø forekommer tre ganger så ofte som henvisninger til jordbruket. Ut fra en doxisk forståelse om at det som blir tatt for gitt, er det (av de overordnede temaene) som blir nevnt færrest ganger, er det én tekst om jordbruk og to om klima.

I intensjonsavtalen er det abstrakte begrep som «et klima i endring», «menneskeskapt utslipp» og «det grønne skiftet», men teksten domineres av fagbegrep knyttet til klima.²³⁶ Det er høy forekomst av utslippsorienterte uttrykk som «utslippsreduksjoner», «utslippsregnskapet», «utslippseffekten», «utslippssektorene» og «utslippsforpliktelsen».²³⁷ Begrepene spenner fra en rekke mer eller mindre tekniske begrep som «skyggeregnskap» og «fossilfri oppvarming og energibruk», til veldig fagspesifikke termer som «fleksibilitetsmekanismer», «teknisk beregningsutvalg» og LULUCF.²³⁸ Disse fagtekniske klimabegrepene blir i liten grad forklart, og teksten forutsetter inngående kunnskap om klimapolitikk, utregninger og metodikk for å forstå teksten på en adekvat måte.

I Klimakur 2030 er det en miks av konkrete og abstrakte klimabegrep som «klimaeffekt», «CO₂-avgift», «klimagassutslippene» og «karbonlekkasje».²³⁹ Men det er langt lavere frekvens enn i intensjonsavtalen. De fleste av klimabegrepene er tekniske, men ikke innenfor et like fagspesifikt begrepsapparat. Det samme gjelder for Klimaplan 2021-2030. Årsaken kan være at dette er dokumenter som er skrevet for et bredere publikum, og ikke kun som et internt avtaledokument. Dette er tekster som helst skal leses og brukes av folk utenfor klimabyråkratiet.

Begrepsbruken i klimaplanen ligner den foregående teksten med bruk av, i klimasammenheng, konkrete uttrykk som «utslippsreduksjonar» og

²³⁶ Vedlegg 1, analyseskjema 1, sekvens 54, 12, (24, 50)

²³⁷ Vedlegg 1, analyseskjema 1, sekvens (5, 7, 32, 33, 37, 91, 93), (9, 38, 47, 62, 74, 75, 99), 75, 90, 8

²³⁸ Vedlegg 1, analyseskjema 1, sekvens (7, 9, 61, 88, 89, 92), 73, 16, 97, 7

²³⁹ Vedlegg 1, analyseskjema 2, sekvens (27, 38), 39, 39, 43

«klimagassutsleppa».²⁴⁰ Det er også noen konkrete henvisninger til «FNs miljøprogram», «intensjonsavtalen» og «Farm to fork-strategien».²⁴¹ Klimaplan skiller seg derimot ut i uttrykk som «ein sunn planet», «mat med høge klimagassutslepp» og «eit kosthald som er meir berekraftig».²⁴² Igjen kan disse begrepene knyttes til en nærhetsstrategi, eller en retorisk strategi for å vekke følelser og engasjement for klimapolitikken.

5.1.5 Oppsummering av analysen av kostholdstiltaket

Analysen har vist hvordan tre dokumenter som omhandler kostholdstiltaket, utøver makt på ulike måter, men også hvordan kostholdstiltaket endres gjennom prosessen. Intensjonsavtalen utøver definisjonsmakt og gjensidig forpliktelse mellom partene. Det er et felles forsøk på å definere jordbrukets rolle i klimapolitikken. Teksten er skråsikker i sin sak, og kostholdsendringer er noe regjeringen får holde på med uten hjelp fra jordbruket.

Det er vanskeligere å få grep om hva slags sosial handling Klimakur 2030 er. Ved å være en kunnskapsrapport legitimerer den en viss type kunnskap. Rapporten blir det «offisielle» kunnskapsgrunnlaget og utgjør et grunnlag for en felles byråkratisk klimadoxa. Men fordi rapporten har en utydelig avsender, kan det være vanskelig å forstå om dette er «nøytral» kunnskap eller planer for kommende politikk. Det gjør at rapportens mål er uklart, og i verste fall provoserende. Særlig i tilfellet med kostholdstiltaket, der regjeringen et halvt år tidligere har inngått en frivillig klimaavtale med jordbruket om det samme temaet. Da kan hybridsjangeren byråkratisk kunnskapsrapport i ytterste konsekvens fremstå som en demonstrativ maktutøvelse hvor utregningene i Klimakur 2030 bekrefter at klimabyråkratene ikke forstår forskjellen på utslipp fra en «ku på fire bein og en bil på fire hjul». Den kan tolkes som enda en bekreftelse på at matproduksjon ikke blir tilstrekkelig verdsatt i samfunnet. På en annen side setter Klimakur kjøttkutt på dagsorden og flytter debatten om kjøtt og klimapolitikk milevis frem i tid. Kostholdstiltakets enorme reduksjonspotensial gjør det er umulig å se bort fra kjøttkutt som politisk klimatiltak.

Klimaplan 2021-2030 forsøker tilsynelatende å bygge opp en felles doxa gjennom et mer forsonende språk. Er dette en sukring av debatten eller strategisk innføring av kontroversielle klimatiltak? Tematisk er det en gradvis økning i helseperspektiv – en argumentasjon som er så godt som fraværende i bondelagenes høringsinnspill. Helsegevinst er et mer uangripelig argument for tiltaket. Klimaplan er en makttekst fordi den er en melding til Stortinget, men går langt i å tildekke denne asymmetriske maktrelasjonen med formuleringer som: «I tillegg til å sikre at maten som blir produsert endar opp på tallerkenen og blir eten, er det viktig å utnytte betre dei matressursane vi haustar og dyrkar frem.» Den språklige stilen fungerer som nærhetsstrategi og en retorisk følelsesappell. I tillegg er selve kostholdstiltaket tilsynelatende borte fra teksten. Er makten så potent i en melding til Stortinget at de ikke kan kalle et tiltak for et tiltak, og at det nettopp er fraværet av tvang, krav og formell, sosial makt, som gir teksten gjennomslag?

De tre tekstene materialiserer seg dermed på svært ulike måter som makttekster. Det som er påfallende i denne analysen, er tekstenes svært ulike evne til å skape mening gjennom modalitet, argumentasjon og ideologisk representasjon, og gjennom sjangerkonvensjoner. De er ulike sosiale handlinger og tekstene realiserer dette

²⁴⁰ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 1, 20, 29

²⁴¹ Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 30, 21, 21, 31, 32

²⁴² Vedlegg 1, analyseskjema 3, sekvens 32, 28, 34

handlings- og meningspotensialet i ulik grad, og materialiseres som makttekster på ulike måter. Analysen av kostholdstiltaket har vist hvordan kostholdstiltaket endrer seg gjennom tre ulike dokumenter som står i direkte relasjon til hverandre. Men vi vet lite om *hvorfor* tiltaket endrer seg underveis i tekstene. Derfor skal vi ta ett steg tilbake i prosessen, til høringen som fant sted i kjølvannet av Klimakur 2030 mens debatten stormet som verst.

5.2 Analyse 2 - Jordbrukets høringsinnspill

Hva er en høring?

Begrepet *høring* refererer ofte til innspillsrunder der berørte parter, for eksempel organisasjoner, firmaer, etater og privatpersoner, kan komme med sine synspunkter i en politisk sak. Store norske leksikon har definert høringen som ordning «for innhenting av synspunkter og opplysninger i forbindelse med behandlingen av saker i offentlig forvaltning og i politiske organer som Stortinget eller kommunestyret»²⁴³, men på regjeringen.no er det beskrevet at «Høring nyttar ein for at innbyggjarar, organisasjonar og næringsliv skal få seie si meining og kunne føre kontroll med kva forvaltninga gjer og korleis ho utfører oppgåvene sine».²⁴⁴ Det er altså ulike oppfatninger om hva som er høringens mål: Hente innspill i en sak eller la befolkningen få si sin mening og få innsikt i forvaltninga? Den skiftelige høringen, slik vi kjenner den, er et særnorsk fenomen som benyttes i økende grad.

Høringsinstituttet er forankret i utredningsinstruksen: «Offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt legges ut på høring.»²⁴⁵ Men høring kan unnlates dersom det ikke er praktisk gjennomførbart, vil vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller ansees som åpenbart unødvendig. Klimakur 2030 er et kunnskapsgrunnlag utarbeidet av en faggruppe fra direktoratene og ikke en offentlig utredning (NOU). Det er dermed ikke med bakgrunn i utredningsinstruksen at den er sendt på høring. Den inneholder heller ikke «forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger», men skal fungere som et kunnskapsgrunnlag for klimameldingen og en plan for hvordan Norge kan kutte utslipp i tråd med EUs klimaregelverk.

Høringsrunden er en ressurskrevende prosess å gjennomføre for embetsverket, og man kan anta at det er en grunn til at noe blir sendt på høring. I tillegg bygger Klimakur 2030 på underlagrapporter utarbeidet av eksterne fagmiljøer og en rekke etater og organisasjoner deltok i workshops underveis i arbeidet. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om høringen er ment som en prøveballong for å se hvor offensivt regjeringene kan gå ut i kommende klimapolitikk.

Hva er en høringsuttalelse?

Kristin Asdal skriver at høringsuttalelsen kan bidra til å skape usikkerhet om en sak, men også omforme den og slik «bidra til å endre et befestet politisk landskap».²⁴⁶ Det finnes ingen mal for hvordan en høringsuttalelse skal se ut eller hva den skal inneholde, men mange organisasjoner som jobber med påvirkningsarbeid har interne retningslinjer for

²⁴³ "Høring," Store norske leksikon, 2022, accessed 12.01, 2022, <https://snl.no/høring>.

²⁴⁴ "Kva er ei høyring?," 2019, accessed 12.10, 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar/kva-er-ei-hoyring/id2459635/>.

²⁴⁵ "Utredningsinstruksen," 2016, accessed 12.01, 2022, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>.

²⁴⁶ Asdal, *Politikkens natur - naturens politikk*, 137.

hvordan en høringsuttalelse skal se ut.²⁴⁷ Et påfallende trekk er at de ofte etterligner strukturen til teksten de svarer til, men er ofte mer eksplisitt argumenterende. En tekst blir en høringsuttalelse når den sendes inn til en høringsprosess. Det er dermed en kategori, heller enn en etablert sjanger. Dette blir tydelig i de mange private og anonyme høringsuttalelsene som sendes inn. Mens det i høringen av Klimakur 2030 kom 1489 høringsinnspill fra privatpersoner, kom det til høringen av endring i flaggloven over 3000 private høringsinnspill.²⁴⁸ En stor andel av disse var klippet rett fra Facebook-sider, og er en form for høringsaktivisme der svarene ligner følelsesladde Facebook-kommentarer. I Miljødirektoratets oppsummering av høringen av Klimakur har de sporet hele 687 private høringsuttalelser tilbake til Facebook-gruppen «Folkeopprøret mot klimahysteriet».²⁴⁹ Dette sier oss at først og fremst at sjangerkonvensjonene for høringsuttalelser er lite stabile, men at de på ulike måter er uttrykk for noen mening eller følelser knyttet til en sak.

Høringen av Klimakur 2030

En måned etter lanseringen legger Miljødirektoratet Klimakur 2030 ut på høring på miljødirektoratet.no.²⁵⁰ Høringsfristen er satt til 30. april 2020 og er åpen for alle som ønsker å komme med innspill. I høringsbrevet er det forklart hvilke etater som har utarbeidet Klimakur, hva formålet har vært, samt lenker til mandatet og rapporten. Der presiseres det at «Rapporten har ingen anbefalinger om hvilke tiltak og virkemidler som bør gjennomføres, men presenterer et kunnskapsgrunnlag.»²⁵¹ De foregriper en eventuell feillesing av rapporten ved å insistere på at dette ikke er anbefalinger, men kunnskap. Implisitt betyr det at klimakur 2030 ikke skal leses som politikk. Spørsmålet er om leserne aksepterer denne oppfordringen. Videre i høringsbrevet står det at det er «til dels betydelig usikkerhet om fremtidig utvikling» og at rapporten ikke er en full konsekvensutredning. Oppdraget beskrives som omfattende og at det har vært gjennomført på kort tid. Avslutningsvis beskrives det at formålet med høringen er «å undersøke om det er informasjon og kunnskap som utfyller eller endrer grunnlaget som er benyttet for analysene i Klimakur 2030, eller tiltak av betydning som ikke er utredet.»²⁵²

I høringsprosessen mottok Miljødirektoratet ifølge oppsummeringen 1730 høringsuttalelser. Disse er fordelt på «51 fra kommuner og fylkeskommuner, 190 fra organisasjoner, bedrifter og offentlige virksomheter og 1489 fra privatpersoner».²⁵³ Etter høringsfristen ble det utarbeidet og publisert en oppsummering av høringsuttalelsene som ble utarbeidet av faggruppen i Miljødirektoratet.²⁵⁴ Oppsummeringen er en bestilling fra Klima- og miljødepartementet for å kunne ta med innspillene videre i arbeidet med den kommende klimameldingen, Klimaplan 2021- 2030. Høringsinnspillene oppsummeres tiltak for tiltak.

²⁴⁷ Naturvernforbundet driver intern opplæring: "Hvordan skrive høringsuttalelse?," 2015, accessed 20.03, 2021, <https://naturvernforbundet.no/om-oss/aktiv/naturvernskolen/aktivt-medlem/hvordan-skrive-horingsuttalelse-article32681-3623.html>.

²⁴⁸ Prop. 105 L (2020-2021) Endringer i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger (utvidet mulighet til flagging med andre flagg), (regjeringen.no 2021).

²⁴⁹ Klimakur 2030: Høringsinnspill, Short, 244.

²⁵⁰ Publisert 03.02.2020 "Høringer Klimakur 2030," Miljødirektoratet, 2020, <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/februar-2020/klimakur-2030/>.

²⁵¹ "Høringer Klimakur 2030."

²⁵² Ibid.

²⁵³ Klimakur 2030: Høringsinnspill, Short.

²⁵⁴ Klimakur 2030: Høringsinnspill, Short, 3.

Alle de 1730 høringsuttalelsene ligger tilgjengelige på Miljødirektoratets nettsider. De ligger i alfabetiske lister á 50 fordelt på 35 landingssider. Det er ikke mulig å søke i listen, men man må klikke seg gjennom den fullstendige listen for å finne høringsinstansjonen man leter etter. Ved å klikke på høringsinstansens navn kommer man videre til en ny landingsside der høringsbrevet og høringsinstansens formalia, kommentar og/eller vedlagt høringsuttalelse ligger. På denne siden kan man laste ned høringsuttalelsene. Det er altså omstendelig å få oversikt over de innsendte høringsuttalelsene. Miljødirektoratet har oppsummert 40 høringsinnspill til kostholdstiltaket. Blant disse er det flest organisasjoner tilknyttet klima, miljø, helse, jordbruk eller mat- og drikkenæringen. Men også enkelte lokalpartier, offentlige etater og religiøse institusjoner. Av dem som har sendt inn høringsuttalelser med innspill til kostholdstiltaket er det i hovedsak for å ta avstand fra eller uttrykke misnøye med tiltaket eller de tekniske sidene ved utregning og metode for tiltaket. Mange kommer med konkrete innspill knyttet til biodiversitet, helseaspekter og konsekvenser for sysselsetting.

Høringsinstanser med innspill til kostholdstiltaket i Klimakur 2030:

Naturvernforbundet , Norsk Bonde- og småbrukarlag (NBS) , Vestlandsforskning, Melk.no, Sabima, Norges Bondelag, Klimautvalget i norsk psykologforening, Citizens climate lobby, Fremtiden i våre hender, NIBIO, KFUK-KFUK Global, Naturviterne, Fjellnettverket, Norsvin, Veterinærinstituttet, Norsk senter for økologisk landbruk (NORSØK), Norsk Sau og Geit, Sandnes Venstre, NHO, Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, Tyr, Natur og Ungdom, NMBU, Trondheim Senterparti, Helsedirektoratet, NHO Mat og Drikke, Animalia, MatPrat, Nortura og KLF, Helsepersonell for plantebasert kosthold (HePla), Økologisk Norge, Økosamfunnets Forening, NCD-alliansen, Dyreveralliansen, NOAH - for dyrs rettigheter, Tekna, LO, Riksantikvaren, Kirkerådet, Klimarealistene, Legens klimaaksjon, Grønn Forskning Midt-Norge

Figur 8. Høringsinstanser med innspill til kostholdstiltaket i Klimakur 2030

I likhet med analysen av kostholdstiltaket over, søker den å svare på forskningsspørsmålet: På hvilke måter utøver dokumenter og høringsuttalelser makt, og hva har det å si for en felles, konstruktiv doxa? I analysen under følger jeg samme metode som for tekstene over: først redegjøre for bakgrunn for teksten, og så beskrive teksten og vurdere sjangertilhørighet. Jeg har også inkludert oppsummeringene fra Miljødirektoratet fordi det er disse arbeidsgruppen i Klima- og miljødepartementet leser i forbindelse med arbeidet med Klimaplan 2021-2030. Etter at begge høringsuttalelsene er presentert drøfter jeg dem i lys av Berges tre tekstmaktdimensjoner og til slutt oppsummerer funnene.²⁵⁵

5.2.1 Høringsuttalelse 1 - Norges Bondelag

Norges Bondelag (heretter bondelaget) er den største næringsorganisasjonen for landbruket og har ifølge organisasjonens egne nettidder 61.500 medlemmer fordelt på 500 lokallag og 13 fylkeslag.²⁵⁶ Organisasjonen oppgir å være partipolitisk uavhengig, men har hatt tradisjon for nært samarbeid med Senterpartiet. Bondelaget representerer,

²⁵⁵ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 30-31.

²⁵⁶ "Om Norges Bondelag," accessed 2022, 28.01, <https://www.bondelaget.no/om-norges-bondelag/>.

sammen med Norsk Bonde- og Småbrukarlag, jordbruket i møtet med staten i de årlige forhandlingene om jordbruksoppgjøret.

Bondelaget er ifølge nettsidene en organisasjon med «gode politiske kontakatar og høg fagleg kompetanse», og er en «sterk organisasjon med stor gjennomslagskraft».²⁵⁷ Bondelaget har lang tradisjon for å være særlig høylytte og velorganiserte. Et eksempel er bondelagets slagord «Norge trenger bonden», som er blitt brukt som et aktivistisk slagord på rundballer og bannere rundt om i landet. Emneknaggen #norgetrengerbonden er siden lanseringen i 2016 blitt brukt nærmere 200 000 ganger på Instagram der bønder deler bilder fra hverdagen sin.

Beskrivelse av høringsuttalelsen fra Norges Bondelag

Høringsuttalelsen fra bondelaget er på totalt 33 sider. Det første kapitlet er en oppsummering av høringsuttalelsen, kapittel 2-5 handler om klima- og jordbrukspolitikk generelt, 6-8 handler om tiltakene i Klimakur 2030, og kapittel 9 tar for seg to økonomiske virkemidler bondelaget mener at jordbruket har særlig behov for. Til slutt følger informasjon om avsender og referanseliste.

Visuelt er teksten utformet med en førsteside med et typisk oppsett for organisasjonsdokumenter med bondelagets logo, mottakers adresse, saksbehandler, organisasjonens kontaktinfo og referanse.²⁵⁸ Teksten varierer mellom brødtekst, utdrag og henvisninger til andre tekster, samt enkelte tabeller. Det er en utstrakt bruk av utheving i form av fet skrift, kursivering og understreking (og kombinasjoner av disse), for setninger som antas å være av særlig betydning.

Første kapittel er en oppsummering av bondelagets høringsinnspill i seks avsnitt. Hvert avsnitt har fremhevet den første setning med fet og kursivert skrift. Avsnittene handler primært om at reduksjon av kjøtt ikke er nødvendig for å kutte utslipp, at kostholdstiltaket «er uforenelig med Stortingets mål om et levende landbruk over hele landet» og at beregningen for tiltaket «er svært mangelfull og inneholder en rekke feilaktige forutsetninger».²⁵⁹

Kapittel 2 handler om intensjonsavtalen med regjeringen og kapittel 3 om landbrukets egen klimaplan. Der er det inkludert en tabell som viser i hvilken grad tiltakene i Klimakur 2030 sammenfaller med tiltakene skissert i Landbrukets klimaplan.²⁶⁰ Kostholds- og matsvinntiltaket er som eneste tiltak markert i tydelig rødt, da bondelaget mener at disse ikke sammenfaller med jordbrukets egen klimaplan.

Kapittel 4 handler om hvordan dagens metodikk for utslippsregnskap ikke fanger opp utslippskutt fra jordbruket i tilstrekkelig grad og kapittel 5 om hvordan utslippsberegningene for metan er og burde være. Akkurat som i intensjonsavtalen, blir det gjentatt at utslipp av metan bør beregnes ulikt fra andre utslipp. Bondelaget hevder at dagens metodikk «ikke greier å håndtere den ulike levetiden til klimagassene», altså skille mellom det korte og det lange karbonkretsløpet.²⁶¹ Alle de fem første kapitlene svarer indirekte til kostholdstiltaket og reduksjon av rødt kjøtt i varierende grad.

Kapittel 6 til 8 tar for seg de tiltakene som bondelaget mener berører jordbrukssektoren. Underkapittel 6.1 handler utelukkende om kostholdstiltaket. Kapitlet på 15 sider er delt

²⁵⁷ "Om Norges Bondelag."

²⁵⁸ Høringsuttalelse - Klimakur 2030 1(2020).

²⁵⁹ Høringsuttalelse - Klimakur 2030 1-2.

²⁶⁰ Ibid. 4

²⁶¹ Ibid. 6

inn i 10 deler med forklarende overskrifter.²⁶² Det utgjør i underkant av halve høringsuttalelsen. I første avsnitt om kostholdstiltaket er det uthevet i fet og kursivert skrift: «Norges Bondelag advarer sterkt mot å gjennomføre tiltaket *J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk*».²⁶³ Gjennomgående har teksten høy modalitet, og polaritet kommer særlig til uttrykk i påstander om kostholdstiltaket. Dette forsterkes ved at teksten veksler mellom en formell stil knyttet til sak, og en mer uformell eller personlig stil knyttet til ulike vurderinger. Bondelaget tar på seg en autoritetsrolle der de «advarer sterkt» mot gjennomføringen av kostholdstiltaket. I tillegg fremsetter teksten en rekke krav og advarsler om hvordan noe må, eller ikke kan, være.

*Men mens det åpenbart har vært stor vilje til å ta i bruk en høyst usikker metodikk for å sette verdi for en antatt økning i livskvalitet som følge av et endret kosthold, så har det dessverre ikke vært tilsvarende vilje til å beregne estimert verditap for fellesgoder for det norske samfunnet som landbruket leverer.*²⁶⁴

De ti underkapitlene om kostholdstiltaket har egne overskrifter og gir et overordnet bilde av hvordan bondelagets argumentasjon dreier mot tap, risiko og negative konsekvenser. Overskriftene beskriver hvordan «Tiltaket har betydelige konsekvenser», «Miljøkonsekvenser for kulturlandskap og biologisk mangfold» og «Konsekvenser for karbonbinding og albedoeffekt».²⁶⁵ I tillegg vil det gi «Tap av fellesgoder», «Tapt verdi av investeringer i landbruket», samt at «Skissert økning i selvforsyningsgrad er urealistisk».²⁶⁶ Det er kun én overskrift som ikke er eksplisitt kritisk. Bondelaget støtter satsningen på mer norsk grøntproduksjon, men påpeker at dette «krever ikke nedlegging av norsk husdyrhold».²⁶⁷ Kapitlet om kostholdstiltaket er i stor grad rettet mot risiko, usikkerhet og negative konsekvenser ved gjennomføringen av tiltaket.

Oppsummeringen fra Miljødirektoratet

I oppsummeringen av høringsuttalelsene er bondelagets innspill oppsummert i ett avsnitt på 177 ord. Målt opp mot kapitlet om kostholdstiltaket i bondelagets høringsuttalelse, utgjør det en gjengivelse av 2,6 prosent av innholdet.²⁶⁸ I oppsummeringen er det trukket frem at:

*Norges Bondelag reagerer kraftig på at beregnet tiltakskost for kostholdstiltaket har utelatt verdien av flere fellesgoder som landbruket leverer til storsamfunnet (Et levende kulturlandskap, sysselsetting og bosetting i distriktene og matberedskap).*²⁶⁹

Videre vises det til at bondelaget mener tiltaksberegningen er mangelfull og at flere hensyn må tas, men at de støtter arbeidet for en økt norskandel i frukt, grønt og bær. I likhet med selve høringsuttalelsen er oppsummeringen ekspressiv og gir tydelig uttrykk for bondelagets «holdninger» knyttet til saken. Overordnet viser den til at kunnskapsgrunnlaget er for dårlig, men bondelaget «støtter allikevel flere av de foreslåtte virkemidlene som kan være hensiktsmessige».²⁷⁰ Denne oppsummeringen fra Miljødirektoratet er interessant fordi den kan leses som en syntese av bondelagets

²⁶² Kostholdstiltaket blir omtalt i kapittel 6.1 til 6.1.10, side 7-21

²⁶³ Vedlegg 1, analysetekst 4, sekvens 4

²⁶⁴ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 93

²⁶⁵ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 8, 84, 90.

²⁶⁶ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 52, 68, 44

²⁶⁷ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 31, 38: «Bondelaget støtter satsing på økt produksjon og forbruk av norsk frukt, bær og grønnsaker», «Økt produksjon av norske grønnsaker, frukt, korn og bær krever ikke nedlegging av norsk husdyrhold»

²⁶⁸ Kapitlet om kostholdstiltaket er på 6606 ord.

²⁶⁹ Vedlegg 1, analysetekst 6, sekvens 2

²⁷⁰ Vedlegg 1, analysetekst 6, sekvens 2

viktigste argumenter i saken. Det er ikke en vurdering, men en forkortet versjon der arbeidsgruppen har valgt ut de argumentene de mener er de mest toneangivende og relevante i Klima- og miljødepartementets arbeid med den kommende klimameldingen.

Sjangerbeskrivelse

Bondelagets høringsuttalelse tilhører, i likhet med dokumentene i den foregående analysen, en dokumentkategori i lys av sitt formål. Den er en uttalelse i en offentlig høringsprosess i en sak der bondelaget er en berørt part. Men denne sjangeren har ingen formelle formkrav og er heller ikke særlig stabil når det kommer til utforming, stil og innhold.

Et påfallende sjangertrekk ved høringsuttalelsen fra bondelaget, er at den i ytre form kopierer rapporten den svarer til. Teksten har samme struktur og bruker tall, tabeller, henvisninger og andre kunnskapsgrunnlag i sine argumenter. Men høringsuttalelsen skiller seg markant i den språklige stilen med en høyere modalitet, mer polaritet og eksplisitt argumentasjon. Teksten er gjennomgående kritisk til Klimakur 2030, kostholdstiltaket og beregningene fra NIBIO. Høringsuttalelsen er på så måte ikke utformet som et objektivt, kunnskapsbasert innspill til Klimakur 2030, men som vurderinger av, argumentasjon mot og krav fra en berørt part. Uttalelsen har en påfallende eksplisitt og ekspressiv augmentativ strategi. Bondelaget krever å bli hørt.

5.2.2 Høringsuttalelse 2 - Norsk bonde- og småbrukarlag

Norsk Bonde- og Småbrukarlag er i likhet med Norges Bondelag en medlemsorganisasjon som jobber for jordbrukets interesser, men har politikk rettet mot små og mellomstore bruk og en tydeligere linje mot bærekraftig landbruk. Bondelaget på sin side, favner i større grad store gårder og den mer industrialiserte delen av jordbruket. Småbrukarlaget har om lag 7000 medlemmer, så drøyt 10 prosent av bondelagets medlemsmasse.²⁷¹ Småbrukarlaget har lenge hevdet at mange små og mellomstore bruk spredt over hele landet, som produserer mat på bakgrunn av de klima- og naturgitte forutsetningene, er den beste løsningen for matproduksjon i Norge. De står bak en rekke prosjekter, som REKO-ringene, grønt spatak med Natur og Ungdom, samt *gardsbruk.no*. Småbrukarlaget er en langt mindre organisasjon enn bondelaget, og er også mindre synlig i den offentlige debatten.

Beskrivelse av høringsuttalelsen fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Småbrukarlagets høringsuttalelse er på til sammen 30 sider, mens bondelagets var på 33. Høringsuttalelsens forside oppsummerer 11 klimatiltak småbrukarlaget «er pådriver for».²⁷² Videre følger en oppsummering og innledning på side 4-14, før det er gjennomgang av jordbrukstiltakene organisasjonen er berørt av og referanser til slutt. Kostholdstiltaket blir beskrevet over 13 sider, og utgjør i likhet med i bondelagets høringsuttalelse, neste halve dokumentet. I tillegg er det store deler av innledningen som indirekte svarer til kostholdstiltaket.

Visuelt følger høringsuttalelsen et gjenkjennelig oppsett for organisasjonsdokumenter med småbrukarlagets logo, dato, referanse og organisasjonens informasjon, samt signatur fra leder og assisterende generalsekretær. Den følger delvis samme struktur som Klimakur 2030 og henter mye av sin argumentasjon fra tall, tabeller, figurer og

²⁷¹ "Om Norsk bonde- og småbrukarlag," accessed 15.01, 2022, <https://www.smabrukarlaget.no/norsk-bonde-og-smabrukarlag/om-oss/om-norsk-bonde-/>

²⁷² HØRINGSUTTALELSE TIL KLIMAKUR 2030, 1 (2020).

andre kunnskapskilder som er oppsummert i uttalelsens avsluttende referanseliste. I likhet med bondelagets høringsuttalelse, ligner den altså i utforming teksten den svarer til.

Etter forsiden følger en oppsummering av småbrukarlagets innspill over to sider, før en omfattende innledning fordelt på tolv underkapitler med beskrivende titler. Første underkapittel tar for seg intensjonsavtalen, videre småbrukarlagets overordnede prinsipper, før titlene er deskriptive eller oppfordringer til hva en klima- og landbrukspolitikk bør romme. Titlene er i stor grad oppfordringer eller påstander som «Mangfoldig gårdsdrift og landbruk over hele landet reduserer klimarisiko», «Klimatiltak må ta utgangspunkt i god agronomi, god arealbruk og god dyrehelse» og «Sammensatte utfordringer krever helhetlige løsninger», eller forklarende fraser som «Bærekraft på norsk» og «Hvorfor kan ikke bonden betale for klimatiltak?». Den omfattende innledningen bruker tid og plass på å opplyse, forklare og argumentere for sine perspektiver.

Videre følger en gjennomgang av tiltakene småbrukarlaget mener seg berørt av. Første tiltak er kostholdstiltaket som er gitt brorparten av plassen og 11 undertitler. Disse gjenspeiler en annen tilnærming enn i bondelagets tekst. Der bondelaget viser til usikkerhet, potensielle tap og konsekvenser ved innføringen av kostholdstiltaket, er småbrukarlagets høringsuttalelse mer opptatt av hva som kan gjøres for å skape et mer bærekraftig jordbruk med lavere klimautslipp. Mange av titlene er påstander som «Ingen motsetning mellom husdyrhold og økt grøntproduksjon», «Høyere sjøforsyningsgrad krever at vi spiser det landskapet kan produsere» og at «Husdyrholdet må baseres på mer norske ressurser, gårdens arealer og utmarksbeite».²⁷³ Kapitlene tar for seg konkrete satsninger småbrukarlaget mener vil være bedre, som «Sorts- og teknologiutvikling for småskaladrift», «Bedre tollvern på grønt», «Mer mangfoldig dyrking» og at «Kornøkonomien må styrkes».²⁷⁴ Et påfallende trekk ved teksten er at den inntar en mer samarbeidsvillig posisjon og krever mindre, men ber høflig om å bli hørt i sin sak.

Oppsummeringen fra Miljødirektoratet

I Miljødirektoratets oppsummeringen er småbrukarlagets høringsuttalelse oppsummert i ett avsnitt på 382 ord. Målt opp mot kapitlet om kostholdstiltaket i småbrukarlagets høringsuttalelse, utgjør det en gjengivelse av 9,6 prosent av innholdet.²⁷⁵ Det tilsvarer over tre ganger høyere gjengivelse enn for bondelagets høringsinnspill. Modaliteten er også her vurdert som høy, men oppsummeringen er i større grad en argumentasjon for hva eller hvordan staten kan lage en politikk til beste for både klima, miljø og jordbruket:

*Norsk Bonde- og småbrukarlag (NBS) understreke at det er avgjørende for legitimiteten til klimatiltak i norsk jordbruk og oppslutning fra våre medlemmer, at tiltakene ikke bidrar til å forsterke strukturutviklingen i norsk landbruk, der det blir færre og større gårdsbruk, mer marginale arealer går ut av drift, særlig i Nord-Norge og på Vestlandet, mens importen av mat og foøraåvare øker.*²⁷⁶

Begge oppsummeringene gjenspeiler modalitet og innhold fra tekstene de oppsummerer, men hvor mye av argumentasjonen som blir gjengitt er altså svært ulikt. Om det er fordi bondelagets innspill og argumenter allerede er kjent for de involverte,

²⁷³ Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 8, 16, 20

²⁷⁴ Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 53, 55, 60, 63

²⁷⁵ Kapitlet om kostholdstiltaket er 3974 ord, mens bondelagets er på 6606 ord.

²⁷⁶ Klimakur 2030: Høringsinnspill, Short, 66.

om det er grunnet manglende relevans eller om det har sammenheng mellom organisasjonenes ulike retoriske strategi, er uklart. Men byråkraten som skal ta med dette inn i arbeidet med klimameldingen, må enten kjenne bondelagets standpunkter og argumentasjon fra før, eller så har vedkommende langt mindre å ta med videre inn i arbeidet. Småbrukarlaget vil dermed ha langt mer av sin argumentasjon med videre i prosessen med den kommende klimameldingen, og har på så måte større gjennomslag for sin høringsuttalelse på tross av at organisasjonen bare har en tiendels av bondelagets medlemmer.

Sjangerbeskrivelse

Visuelt ligner den bondelagets høringsuttalelse, men den har, i språklig stil og argumentasjon er den mindre formanende, subjektiv og frarådende. Som sosial handling, en mindre krevende form. Den krever ikke, men går i forhandling og forklarer hvorfor småbrukarlagets retning vil være den beste både for klima, miljø og landbruk. Den viser i større grad respekt over klimabyråkratiets doxa, og mandatet for Klimakur 2030, om at hver stein må snus for at Norge skal kunne klare å kutte klimagassutslippene i tilstrekkelig grad. Teksten er mer imøtekommende enn bondelagets, og viser i større grad til de tingene ved Klimakur som småbrukarlaget mener er bra. Den mer imøtekommende språklige stilen er enten en retorisk strategi for å få mer gjennomslag, et uttrykk for at småbrukarlaget forstår at dette er en kunnskapsutredning og ikke en anbefaling eller et uttrykk for at innholdet i større grad er i overensstemmelse med småbrukarlagets politiske linje. Uansett har oppsummeringen fra Miljødirektoratet vist at småbrukarlaget har fått større avkastning enn bondelaget.

5.2.3 Sammenlikning av Høringsuttalelsene

I likhet med analysen av kostholdstiltaket over, skal jeg sammenligne de to høringsvarene ut ifra Kjell Lars Berges tre tekstmaktdimensjoner.²⁷⁷ Videre skal jeg diskutere hvordan og i hvilken grad tekstene er makttekster, og i lys av forskningsspørsmålet: *I hvilken grad kan vi forstå høringsprosessen som en forhandling om felles doxa?*

Tekstmaktdimensjon 1: teksten som unik handling

For hele høringsuttalelsen fra bondelaget er et stort antall sekvenser vurdert som polaritet. Størsteparten av disse sekvensene finnes i kapitlet om kostholdstiltaket. Når nesten halve uttalelsen handler om kostholdstiltaket, understreker det hvilken betydning bondelaget ilegger tiltaket. Kostholdstiltaket får både mest plass og omtales smed størst grad av skråsikkerhet. Gjennomgående fremstår teksten med «påståelig» og vedvarende negativ ordbruk som:

«advarer sterkt», «er mangelfull og misvisende», «er meget mangelfull»

«Klimakur er uforenelig med», «er det ikke nødvendig å redusere husdyrproduksjonen», «Skissert økning i selvforsyningsgrad er urealistisk», «Det er imidlertid ikke slik», «scenarioet avviker betraktelig», «Norges Bondelag forventer også at det vurderes tiltak»

²⁷⁸

Teksten krever mye av både leseren, staten og samfunnet. Jordbruket evner ofte å sette sin misnøye relativt høyt på agendaen, sammenlignet med andre grupper som

²⁷⁷ Berge, "Hvor er makten i teksten?," 30-31.

²⁷⁸ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 4, 6, 7, 12, 39, 44, 61, 66

forhandler med staten. Etter jordbruksforhandlingene i 2021 var mange bønder misfornøyd med utfallet og markerte dette ved å dumpe møkk, kjøre traktorkolonner eller sette arbeidsstøvler fra seg som et symbol på sin misnøye.²⁷⁹ På samme tid møtte bondelaget motstand i egne rekker som resulterte i oppropet #bondeopprøret som mente bondelaget hadde feilet i arbeidet for å utjevne inntektsgapet mellom bonden og andre grupper i samfunnet.²⁸⁰ Bondeopprøret valgte i 2022 å tre til side for å la partene konsentrere seg om de kommende jordbruksforhandlingene. Høringsuttalelsen fra bondelaget utøver makt som en unik handling i form av at den fremsetter krav om å stoppe et av de mest effektive klimatiltakene i myndighetenes ferske kunnskapsgrunnlag. Har bondelaget den formelle makten til å kreve det, eller er det en del av organisasjonens selvforståelse?

Høringsuttalelsen fra småbrukarlaget har også en gjennomgående høy modalitet, men en del sekvenser vurdert som polaritet i kapitlet om kostholdstiltaket. Teksten har et nøkternt språk med høy frekvens av ord som *kan*, *vil*, *har*, *gir*, *må* og *er*. Det er få kraftuttrykk eller eksplisitte krav, men en rekke uttrykk med middels modalitet:

«Det virker derfor vanskelig å kunne forene», «er derfor åpenbart», «NBS stiller også spørsmål ved», «Det er ingen grunn til at kombikua», «er det altså ikke til å stikke under en stol», «Det betyr nødvendigvis også at», «er også helt avgjørende», «er det lite sannsynlig».²⁸¹

I sine krav og forventinger skiller høringsuttalelsen fra småbrukarlaget seg fra bondelagets ved å ha en mer imøtekommende forhandlingsposisjon. I så måte realiseres den som en makttekst ved å være en mer nøktern og sober forhandlingspart.

Bondelagets argumentasjon er særlig rettet mot at gjennomføring av tiltaket vil føre til negative økonomiske konsekvenser for jordbruket, og med en stor grad av negativt ladede ord. Mens småbrukarlaget kommer med oppfordringer med plussord som «bedre tollvern» og «styrke kornøkonomien».²⁸² Selv om uttalelsene tar opp mange av de samme temaene er småbrukarlaget preget av muligheter, ting som kan bli bedre, styrkes mulighetssøkende, mens bondelaget i større grad peker på tap, konsekvenser og at det er «noen andres» feil at norske varer ikke omsettes. Bondelagets høringsuttalelse fremsetter ikke bare en rekke krav om hva som bør eller ikke bør skje, den feller i stor grad dom over både regjeringen, Klimakur 2030 og embetsverket. De gir seg selv autoriteten til å stille krav til hvordan norsk klimapolitikk skal være. Mens småbrukarlaget langt på vei inngår i en mer dialogisk forhandling om makt.

Tekstmaktdimensjon 2: Teksten som forekomst av en tekstnorm

I analysen av kostholdstiltaket var det tydelig at de tre tekstene ikke bare ga uttrykk for ulike tekstnormer, men også tilhørte svært ulike sjangere med ulike potensial for å utøve tekstmakt. Begge tekstene er formelt sett realisert som en høringsuttalelse gjennom å bli sendt inn til en høringsrunde. Begge tekstene har klare form- og innholdsmessige likhetstrekk ved at de etterligner tekstene de skal kommentere. De legger begge frem en overordnet argumentasjon for hva jordbruket er, trenger og bør være i relasjon til

²⁷⁹ "Aksjoner landet rundt," 2021, accessed 05.02, 2022, <https://www.bondelaget.no/bondelaget-mener/jordbruksoppgjoret/jordbruksoppgjoret-2021/aksjoner-landet-rundt>.

²⁸⁰ Fredrik Borchgrevink Lange, "Bondeopprøret avsluttes," *Nationen* (nationen.no) 2022, <https://www.nationen.no/landbruk/avslutter-bondeopproret/>.

²⁸¹ Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 11, 17, 25, 26, 38, 45

²⁸² Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 55, 63

norsk klimapolitikk, før de kommenterer tiltakene i kronologisk rekkefølge og avslutter med referanselister.

Tekstene utøver makt ved å være innspill fra organisasjoner som er berørt av tiltakene, som er forhandlingsparter i det årlige jordbruksoppgjøret og gjennom å etterligne rapportsjangeren den kommenterer på. Men de to tekstene bruker ulike språklige strategier for å realisere tekstens maktpotensial. Bondelaget krever å bli hørt og advarer mot å innføre tiltaket. Småbrukarlaget ber om å bli hørt og legger frem alternative løsninger. Småbrukarlaget søker å opplyse, forklare og argumentere for sine perspektiver, heller enn å advare og fraråde som bondelaget. De ulike språklige strategiene kan være uttrykk for organisasjonenes størrelse og for deres selvforståelse. Men det kan også være uttrykk for et strategisk grep: kreve sin plass og rett eller be om den med nøktern argumentasjon?

Tekstmaktdimensjon 3: Teksten som representasjon av en viss ideologisk posisjon eller diskurs

Målet for en høringsuttalelse vil i de fleste tilfeller være å utøve en diskursiv makt gjennom å fremme, endre eller forhindre en viss politikk, som igjen vil være en representasjon av ideologi. Høringsinstansen omtales ofte som en berørt part, fordi man etter demokratiske idealer skal få si sin mening om saker man blir berørt av, og ulike hensyn og argumenter bør veies opp mot hverandre.

Jeg har i analysen kartlagt de samme seks aktørene som i analysen av kostholdstiltaket for å undersøke hvordan disse aktørene kommer til uttrykk i høringsuttalelsene: jordbruket, regjeringen, forbrukeren, kostholdstiltaket, klima og helse. Før jeg går inn på hver aktør, følger en tabell der aktørene er rangert etter forekomst i tekstene.

Norges Bondelag	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Jordbruket (21)	Jordbruket (33,7)
Kostholdstiltaket (7,3)	Forbruker/befolkningen (4,3)
Forbruker/befolkningen (5,7)	Regjeringen/staten (3,7)
Klima/miljø (5,4)	Klima/miljø (2,6)
Regjeringen/staten (4,2)	Kostholdstiltaket (1,2)
Helse (1,8)	Helse (0,9)

Figur 9. Analyse høringsuttalelser -

Aktør rangert etter forekomst pr 100 ord i høringsuttalelsene

Jordbruket: For begge høringsuttalelsene er jordbruket aktøren med høyest forekomst. I høringsuttalelsen fra bondelaget handler 21 av 100 ord om jordbruket, mens for småbrukarlaget har en forekomst på 33 av 100 ord. At jordbruket er den mest omtalte aktøren i høringsuttalelsene fra jordbruksorganisasjonene om tiltak i jordbrukssektoren, fremstår verken kontroversielt eller overraskende. Men det er interessant å se hvilke deler av jordbruket de velger å fokusere på.

Hos bondelaget er det stor variasjon i begreper, grad av abstraksjon og metonymi. Jordbruket omtales som en tydelig definert sektor som «norsk landbruk» og «jordbruket», til konkrete deler av jordbruket som «sauebrukene» og «ammekufjøsene», eller til produksjonsbegreper som «grovfôrproduksjon», «husdyrproduksjonen» og

«produksjonen av korn og grønt/potet».²⁸³ Det er også en viss grad av mer abstrakte begrep som «selvforsyningsgraden», «økt norskandel» og «næringsansvar».²⁸⁴ Det er en eksplisitt verdiladning i bruken av fellesgoder: «fellesgoder for det norske samfunnet som landbruket leverer» og «fellesgoder fra jordbruket».²⁸⁵ Det er også en utpreget økonomisk diskurs som «70 prosent nedgang i produksjonen» og «sysselsettinga i jordbruket», som viser til at argumentasjonen ikke kun knytter an til en teknisk og profesjonell sfære, men er svært opptatt av privatøkonomiske konsekvenser for bonden.²⁸⁶ Det underbygger bildet av jordbruket som en industri eller næring som driver med matproduksjon. Det står i kontrast til argumentasjonen om jordbrukets fellesgoder til samfunnet. Argumenter om fellesgoder til samfunnet og de to siste delkapitlene om de positive effektene natur og miljø har fra beiting, står i kontrast til den økonomiske nærings- og produksjonsargumentasjonen over. Det kan i verstefall tolkes som vikarierende motiver.

I uttalelsen fra småbrukarlaget er det overvekt av konkrete begrep og henvisninger som «jordbruket», «innmarksbeite» og «jordbruksareal».²⁸⁷ Et påfallende tematisk skille mellom de to høringsinstansene er at bondelaget har en overvekt av begrep knyttet til husdyrproduksjon, som fjøs og konkrete husdyr som sau, kyr, gris, lam og fjørfe.

Mens det hos småbrukarlaget er fler og mer varierte henvisninger til begreper om grøntproduksjon som «kornproduksjonen», «høstbart jordbruksareal» og «fulldyrka og overflatedyrka jord», særlig når det kommer til korn og kornproduksjon.²⁸⁸ Det er også fler og mer varierte henvisninger til beite som «beite i snaufjell», «innmarksbeite», «beitekvalitet», «bruk av norske grasressurser».²⁸⁹ Småbrukarlaget har færre henvisninger til abstrakte argumenter som selvforsyning, samfunnsansvar og fellesgoder. Enten fordi de tar det for gitt, eller fordi det ikke regnes som særlig effektiv argumentasjon i klimadebatten.

Jevnt over har småbrukarlagets tekst større variasjon i begrepene som omtaler jordbruket. Dette gjenspeiler igjen at dette er en mer forklarende og beskrivende tekst, men som også åpner for fler muligheter og klimaløsninger, heller enn bondelagets toneangivende argumenter for hvordan kostholdstiltaket vil utløse økonomisk tap for jordbruket.

Regjeringen: I høringsuttalelsene er denne aktøren tematisert i form av direkte henvisninger til regjeringen, staten og embetsverket, eller indirekte i form av henvisninger til politikk som disse ansvarlig for eller kan endre. Forekomsten er 4,2 per 100 ord for bondelaget, og 3,7 for småbrukarlaget. Det er altså den aktøren der de to organisasjonene har likest i forekomst.

Bondelagets omtale av regjeringen og regjeringens politikk har høy forekomst av begreper knyttet til handel, pris, økonomi, inntekt og avgifter. Begge høringsuttalelsene er opptatt av import og tollvern. Bondelaget hevder flere ganger at en «Kjøttavgift og endret moms på kjøttvarer gir handels- og karbonlekkasje».²⁹⁰ Småbrukarlaget

²⁸³ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens (3, 8, 9, 30, 69), (3, 10, 14, 27, 29, 55, 56, 71, 85, 86), 15, 15, (39, 64), 39, 39,

²⁸⁴ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 45, 46, 51

²⁸⁵ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 54, 85

²⁸⁶ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 10, 10

²⁸⁷ Vedlegg 1, analyseskjema 5 sekvens 68, 10, (3, 10, 11, 68)

²⁸⁸ Vedlegg 1, analyseskjema 5 (39, 65, 68, 72), 10, 10

²⁸⁹ Vedlegg 1, analyseskjema 5 11, 3, 12, 33

²⁹⁰ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 113,

argumenterer for å styrke tollvernet for grøntsektoren og dermed øke norskandelen for grønt i takt med et økt konsum av plantekost, fordi det «er den sektoren i norsk jordbruk som har størst importkonkurransen».²⁹¹ Det er altså to ulike argumentasjoner knyttet til import: 1) Klimaavgift på kjøtt vil føre til økt grensehandel og dermed tapte markedsandeler for norsk kjøttproduksjon fordi folk ikke kommer til å legge om kostholdsvanene, eller 2) at tollvernet må tilpasses endret forbrukeradferd og spisevaner slik at norsk planteproduksjon ikke taper markedsandeler til importerte vegetarprodukter. Bondelaget kjemper mot tiltaket, mens småbrukarlaget kjemper for at tiltaket skal gjennomføres på premisser som er til gode for jordbruket.

Begge organisasjonene henviser også til regjeringens grøntutvalg og rapporten om status for norsk grøntproduksjon. Denne rapporten undersøker muligheter og barrierer for økt produksjon og omsetning av norske grøntprodukter og peker blant annet på dagligvarehandelen og grossistledet som barrierer. Begge organisasjonene støtter dette og mener anbefalingene fra grøntutvalget må følges. Men der bondelaget «forventer at regjeringen i samarbeid med næringen følger opp anbefalingene fra rapporten»²⁹², mener småbrukarlaget at regjeringen må jobbe for at det «stimuleres til en småbruksprofil for frukt og grønt i hele landet».²⁹³ Igjen skiller det to tekstene seg ved at bondelaget krever at regjeringen tar ansvar, mens småbrukarlaget inviterer til samarbeid om en bedre norsk grøntnæring.

Forbruker: Forbrukeren og/eller befolkningen har en forekomst på 5,7 per 100 ord i uttalelsen fra bondelaget, og 4,3 i uttalelsen fra småbrukarlaget. Bondelaget påpeker blant annet jordbrukets rolle i «å forsyne den norske befolkning med mat».²⁹⁴ Jordbruket er subjektet, mens befolkningen er de som nyter godt av jordbrukets arbeid.

Videre handler det om hvordan markedet og forbrukeren er barrierer for kostholdstiltaket ved å være grensehandlende og lite endringsvillige, som gjør det lite realistisk at kostholdstiltaket i det hele tatt kan utløses. Nedgangen i potetkonsum beskrives som «en forbrukertrend som er vanskelig å snu» og økt norskandelen på korn forutsetter «reduerte krav til bakekvalitet» og «vridning over til andre typer produkter som grøt og flatbrød».²⁹⁵ Bondelaget har lite tiltro til at kostholdsendringene som er skissert i det hele tatt er mulige å gjennomføre. Småbrukarlaget peker derimot på at endringer i forbrukerpreferanser mot et kosthold med mindre kjøtt kan føre til økt import av varer som det per i dag ikke er importbeskyttelse på, noe som igjen kan føre til svekket norskandel. Småbrukarlaget er mer opptatt av virkemidler som kan øke tilgjengelighet for norsk grønt, frukt, bær og korn, enn å argumentere for at kostholdsendringer ikke er mulig.

Bondelaget ser barrierene befolkningen utgjør når det kommer til å utløse kostholdstiltaket, mens småbrukarlaget har godtatt at folk vil spise mer klimavennlig, men er opptatt at dette ikke skal gå på bekostning av deres medlemmer eller norsk jordbruk ellers.

og at «en særegen kjøttavgift vil bidra til ytterligere grensehandel.» (114

²⁹¹ Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 144

²⁹² Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 37

²⁹³ Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 52.

²⁹⁴ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 2

²⁹⁵ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 47, 49, 49

Helse: I begge høringsuttalelsene er helse den aktøren som er tematisert færrest ganger. En forekomst på 1,8 hos bondelaget og 0,9 per 100 ord hos småbrukarlaget. Begge påpeker at den samfunnsøkonomiske gevinsten i utregningene primært er knyttet til økt inntak av grønt, og i mindre grad til reduksjon av kjøtt.

Helsegevinsten av kostholdstiltaket er ifølge bondelaget i liten grad knyttet til reduksjon av rødt kjøtt, den er feilberegnet i underlagsrapporten og har heller ikke noe med klima å gjøre. Bondelaget aksepterer ikke helsegevinst som et premiss for klimatiltak.

Småbrukarlaget er i likhet med bondelaget opptatt av at helsegevinsten ført og fremst kommer fra økt inntak av frukt og grønt, ikke reduksjon av kjøtt. Ut over dette og en henvisning til selve tiltaket er helse bare problematisert ved at melkekonsumet er forutsatt redusert i Klimakur 2030 og at kostrådene ikke har en maks-anbefaling for meieri, kun for kjøtt.

Kostholdstiltaket: Henvisninger til kostholdstiltaket har en forekomst på 5,4 per 100 ord i bondelagets høringsuttalelse, og 2,6 i småbrukarlaget. Begge tekstutdragene er innspill til kostholdstiltaket i klimakur 2030, og tiltaket blir på så måte liggende implisitt for hele teksten. De to organisasjonene har ulik tilnærming til tiltaket. I høringsuttalelsen fra bondelaget er posisjoneringen tydelig: «Norges Bondelag advarer sterkt mot å gjennomføre tiltaket».²⁹⁶ De er tydelig i sin posisjonering. Bondelagets uttalelse er også kritisk til helsegevinsten ved tiltaket:

Beregnet tiltakskostnad tar videre utgangspunkt i en rekke positive gevinster knyttet til kostholdsending, som ikke kan relateres verken til reduserte klimagassutslipp, endret kjøttinntak eller nedgang i norsk husdyrhold.²⁹⁷

Småbrukarlagets uttalelse har en annen tilnærming til kostholdstiltaket, selv om de også er kritiske til det:

Det er positivt at man denne gang i større grad har belyst hvilke konsekvenser et slikt tiltak kan ha for norsk arealbruk og sysselsetting. Dermed blir det også tydelig at NBS ikke kan støtte tiltaket i sin helhet.²⁹⁸

Videre følger deres tre hovedargumenter mot tiltaket: reduksjon av sau og ammeku, reduksjon av melkekyr, og reduksjon av jordbruksareal. Men er klare på at de støtter delen av tiltaket som går på å øke areal til poteter, grønt og korn. Småbrukarlaget benytter i større grad en nærhetsstrategi og nyanserer sin egen argumentasjon for hvordan de mener jordbruket burde se ut. De har godtatt premisset om at jordbruket må endres og ha en rolle i klimaomstillingen. Mens bondelaget advarer mot og (bortsett fra økningen i norskandelen for grønt) nærmest kategorisk avfeier både premissene for og beregningen av kostholdstiltaket i klimakur 2030.

Klima: Henvisninger til klima og miljø har en forekomst på 5,4 per 100 ord i bondelagets uttalelse og 2,6 hos småbrukarlaget. For begge tekstene er det en overvekt av henvisninger til innholdet i og beregningene av tiltaket i Klimakur 2030.

Bondelagets henvisninger til klima og miljø er i de åtte første delkapitlene utelukkende henvisninger til innhold fra Klimakur, underlagsrapporten fra NIBIO eller regjeringens grøntutvalg. De to siste delkapitlene «6.1.9 Miljøkonsekvenser for kulturlandskap og

²⁹⁶ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 4

²⁹⁷ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 6

²⁹⁸ Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 3

biologisk mangfold» og «6.1.10 Konsekvenser for karbonbinding og albedoeffekt» handler eksplisitt om klima og miljø.²⁹⁹ Begge er miljø- og naturargumenter for mer (eller like mye) beitedyr.

I småbrukarlagets uttalelse er det i likhet med bondelaget flest henvisninger til klimakur og tilhørende beregninger, men er mer knyttet til melkeproduksjon. Gjennomgående peker småbrukarlaget på det de mener er en uheldig strukturutvikling av jordbruket som også har negative klimaeffekter, for eksempel at importert forråvarer, altså i hovedsak soya, har økt ytelsen per melkeku gir dermed lavere utslipp. Noe som har økt ammekuproduksjon til kjøtt og redusert beitetrykket, og at «antall ammekyr har økt parallelt med at antall mjølkekyr har falt og dermed veid opp for de reduserte metanutslippene fra mjølkeproduksjonen».³⁰⁰ Siste delkapittel handler om at «Kanaliseringspolitikken må styrkes, men miljøhensyn må ivaretas bedre».³⁰¹ De er bekymret for at korn- og grøntproduksjon har for høy avrenning, utarmer jorda og at omsetting av husdyrgjødsel er for dårlig i mange fylker. De mener at dette kan løses bedre enn med dagens ordninger.

Begge uttalelsene har relativt lav forekomst av klima, men bondelaget har dobbelt så mange. Dette er i hovedsak argumentasjon mot kostholdstiltaket og at beregningene i Klimakur ikke har sett på de positive klima- og miljøaspektene ved beiting i tilstrekkelig grad. Klima er for bondelaget en aktør som understøtter argumentasjonen mot kostholdstiltaket, mens det hos småbrukarlaget inngår i en argumentasjon for en mer bærekraftig utvikling.

5.2.4 Oppsummering av analysen av høringsuttalelsene

Med utgangspunkt i Berges tre tekstmaktdimensjoner kan vi se hvordan bondelaget og småbrukarlaget bruker ulike retoriske og språklige strategier i forsøk på å utøve makt.

Bondelaget advarer mot kostholdstiltaket, men det er uklart om det er en advarsel mot konsekvensene eller en trussel som peker mot neste jordbruksforhandling mellom partene. Den skråsikre tonen åpner for begge tolkninger. Småbrukarlaget er gjennomgående mer imøtekommende, på tross av at de er uenige i mange deler av tiltaket.

Gjenspeiler dette de to organisasjonenes ulike grad av reell makt i forhandlinger med staten, eller er det et uttrykk for strategi eller selvforståelse? Bondelaget krever tiltaket stoppet, fraråder og peker på feil, mens småbrukarlaget peker på forbedringer, forslag og innspill. Bondelagets tekst inneholder minusord som tap, risiko og konsekvenser, mens småbrukarlaget argumenterer for at ting skal økes, bedres og styrkes. Det er to ulike argumentative strategier for å utøve makt gjennom tekster. De to strategiene er interessante i lys av Miljødirektoratets oppsummeringen av høringen. Miljødirektoratet utarbeidet oppsummeringen på bestilling fra Klima- og miljødepartementet til deres arbeid med den kommende klimameldingen, altså Klimakur 2021-2030.

Oppsummeringen er en kraftig forkortet versjon av det innholdet Miljødirektoratet mener er viktigst eller mest relevant fra høringsuttalelsen. Dette vil være en grad av fortolkning, men like vel helt avgjørende for det videre arbeidet i klima- og miljødepartementet. Departementet har ikke gjort en selvstendig gjennomgang av høringsuttalelsene, men tar kun med seg Miljødirektoratets oppsummering. Uttelling de to organisasjonene har fått i denne oppsummeringen i form av hvor mye som er blitt

²⁹⁹ Vedlegg 1, analyseskjema 4, sekvens 84, 90

³⁰⁰ Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 28

³⁰¹ Vedlegg 1, analyseskjema 5, sekvens 67

gjengitt viser en tydelig skjevdeling. Bondelagets høringsinnspill har en gjengivelse på 2,6 prosent, mens det småbrukarlaget er en gjengivelse på 9,6 prosent. Småbrukarlaget har dermed fått tre ganger så mye av sine innspill med til neste steg av politikktutforming. Med et så begrenset utvalg er det ikke grunnlag for å si noe om dette funnets relevans, eller for direkte kausalitet. Men det kan fungere som en viktig vei inn i videre analyser av høringsprosesser.

	Norges Bondelag	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Antall ord høringsuttalelse	6606	3974
Antall ord oppsummering	177	382
Prosent gjengitt i oppsummeringen	2,6%	9,6%

Figur 10: Prosentvis gjengivelse av høringsuttalelsene i Miljødirektoratets oppsummering

Analysen har vist hvordan de seks aktørene ble realisert på ulike måter i de tre tekstene og hvordan disse blir representasjon av ulike diskurser eller ideologiske posisjoneringer, og hvordan de to høringsuttalelsene ligner og skiller seg fra hverandre. I diskusjonen som følger skal jeg se dette i lys av utvikling av kostholdstiltaket fra Klimakur 2030 til Klimaplan 2021-2030.

6. Diskusjon

Problemstillingen for denne oppgaven er: *I hvilken grad mangler en felles, konstruktiv doxa i arbeidet med klima- og jordbrukspolitikken?* For å svare på det skal jeg oppsummere noen av analysens funn og diskutere dem i lys av forskningsspørsmålene og problemstillingen.

Forskningsspørsmål 1: På hvilke måter utøver dokumentene og høringsuttalelsene makt, og hva har det å si for en felles, konstruktiv doxa?

Analysene av kostholdstiltaket og høringsuttalelsene har vist at tekstene realiseres som makttekster på ulike måter. Hvordan de utøver makt og på hvilken måte, sier noe om partenes doxa. Det sier noe om hvordan de forstår partene og? problemene som står på spill, og hvordan de forstår sin egen rolle i klimaendringene. Jeg mener at partenes ulike, og delvis konfliktfylte doxa konstitueres særlig gjennom tre trekk i tekstene:

1. **Tekstene utøver makt gjennom ulik grad av skråsikkerhet i saken.** Dette kommer til uttrykk gjennom hvilken grad av sikkerhet og overbevisning påstander blir fremsatt med. Ikke bare sier det noe om hvordan teksten og avsenderen forholder seg til saken, men det sier også noe om relasjonen til de andre partene involvert. Når en tekst er skråsikker og fremmer en stor grad av overbevisning, er det også et uttrykk for deres selvforståelse. Dette har jeg undersøkt ved å kartlegge tekstenes modalitet og polaritet. Her ble det synlig at Intensjonsavtalen og bondelagets høringsinnspill er de eneste tekstene der polaritet er et tydelig, gjentakende trekk. Intensjonsavtalen slår fast en rekke påstander om klima og jordbruk. Det gir den definisjonsmakt ikke bare når det kommer til den aktuelle avtalen, men også i kommende forhandlinger mellom jordbruket og staten. Klimakur 2030 er i langt mindre grad sikker, men legger frem det nokså kontroversielle kostholdstiltaket med mer varsomhet. I tillegg er den påfallende passiv i stilen og tar mange forbehold om vitenskapelig usikkerhet. Klimaplan 2021-2030 har i likhet med Klimakur en middels modalitet, men skiller seg ved å ha et mer aktivt språk. Vi forstår at det er regjeringen som er den handlende part, selv om handlingene er vage. I høringsuttalelsene skiller de to organisasjonene seg markant. Norges Bondelag er skråsikre og «krever» kostholdstiltaket fjernet, mens Norsk Bonde- og Småbrukarlag er i en mer imøtekommende og forhandlingsvillig situasjon. Analysen viser ikke bare hvor sikre de ulike tekstene er i sin sak, men kan også forstås som et uttrykk for relasjonen mellom partene.
2. **Tekstene er ulike sosiale handlinger.** I tråd med Millers retoriske sjangerbegrep har analysen vist at tekstene ikke bare tilhører en gitt dokumentkategori, men at de er ulike sosiale handlinger. Intensjonsavtalen definerer jordbrukets klimarolle. Klimakur definerer hva som er den gjeldende kunnskapen for kjøttkutt som klimatiltak, men både teksten og konteksten rundt gjør det vanskelig å forstå om dette er «nøytral» kunnskap eller et varsel om

kommende politikk. I kjølvannet av oppstyret rundt kostholdstiltaket forsøker Klimaplan å gjøre kjøttkutt som politisk klimatiltak mer spiselig og mindre kontroversielt gjennom nærhetstrategier og ved å skyve andre avtaler foran seg. De to høringsuttalelsene tilhører begge dokumentkategorien *høringsuttalelser*, men er nokså ulike sosiale handlinger. Bondelaget «advarer sterkt» mot at regjeringen skal innføre kostholdstiltaket, mens småbrukerlagets uttalelse åpner for en mer pedagogisk forhandling om hvordan jordbruket bør kutte utslipp. Høringsinstansenes ulike strategier har vist seg å gi ulik grad av gjengivelse i Miljødirektoratets oppsummering til departementet. Analysen viser at sosiale handlinger har noe å si for hvordan prosessen utvikler seg, men at det også sier noe om partenes doxa.

3. **Tekstene representerer ulike perspektiver, verdier og ideologier.**

Aktøranalysen viser hvordan tekster om samme tiltak kan romme ulik tematisering, innramming, argumentasjon og perspektiver. Intensjonsavtalen har en overvekt av eksplisitte henvisninger til klima – over tre ganger hyppigere enn forekomsten av henvisninger til jordbruket. Verken regjeringen, forbrukeren eller helse er til stede i teksten. Det handler om hva jordbrukets rolle i klimapolitikken skal være, og er delvis definert av jordbruket selv. I Klimakur er det tiltaket som er den handlende part. Jordbruket, forbrukeren og klima er kulisser for tiltaket, mens verken regjeringen eller helse er til stede. I Klimaplan er det derimot helse og regjeringen som er aktørene med høyest forekomst. Det hentyder at helse kan være en retorisk strategi for å gjøre kostholdstiltaket mer spiselig og mindre kontroversielt. I tillegg går Klimaplan lang vei i å skyve andre parter og avtaler foran seg i sin argumentasjon. Det heter heller ikke kostholdstiltaket lenger, men viser til intensjonsavtalens *forbruksendringer som indirekte fører til utslippskutt i jordbrukssektoren*. Noe har altså ført til at kostholdstiltaket ikke lenger er et kostholdstiltak, men underveis er blitt regjeringens arbeid for forbruksendringer. I høringsuttalelsene, som begge er kritiske til kostholdstiltaket, er helse temaet med lavest forekomst.

Funn 1: Fraværet av en felles, konstruktiv doxa for klimabyråkratiet og jordbrukssektoren gir dårlige vilkår for deliberasjon.

Analysen hentyder at forhandlingen om kostholdstiltaket først og fremst er strategisk-retorisk, heller enn et forsøk på å finne felles forståelse i saken. Fraværet av en felles, konstruktiv doxa handler ikke om hvorvidt partene forstår hverandre, men at de har ulik forståelse av hva som står på spill. Tekstene benytter ulike språklige ressurser for å definere jordbrukets rolle i klimapolitikken og hva som er god klimapolitikk. Partene forstår nødvendigheten av å kutte klimautslippene i jordbruket ulikt. I tillegg er normene for hva som oppfattes som god og rasjonell argumentasjon, ulik i de ulike sfærene der forhandlingene om kjøttkutt, kostholdstiltaket og klimatiltak skjer. Fraværet av en felles doxa handler heller ikke om hvorvidt partene har tilstrekkelig kunnskap om klimaendringene eller utfordringene i jordbruket. Det handler ikke om evnen til å forstå grafer, tall, framskrivninger og kunnskap, men om en forståelse av hva som er det mest prekære problemet og hva man er villig til å ofre i kampen for å løse det.

Forskningsspørsmål 2: I hvilken grad legger strukturen i nettverket av dokumenter til rette for etablering av doxa?

De største utfordringene i arbeidet med kostholdstiltaket har vært å få oversikt over hvilke dokumenter som inngår i prosessen og hva relasjonen mellom dem er. Målet med denne kartleggingen var å forstå hvor kostholdstiltaket kommer fra, for å forstå utviklingen og motstanden mot tiltaket bedre. Kommer det fra politikerne eller har det vokst frem i byråkratiet? Jeg har klart å spore kostholdstiltaket tilbake til den første klimakuren i 2010 og utredningen til klimalovrapporteringen i 2017, men jeg vet fortsatt lite om *hvem* det kommer fra.

I teorikapittelet skrev jeg at deliberativt demokrati henger sammen med klarspråk. Det handler ikke bare om at den enkelte tekst må være klarspråklig, men at borgere skal finne frem til og forstå saker som angår dem. I politikkutvikling eksisterer ingen dokumenter isolert fra dokumentene rundt, men som et nettverk av tekster. I tillegg er ikke borgerne i et samfunn bare privatpersoner, men berøres også av politikken som arbeidstakere, arbeidsgivere, politikere og gjennom verv og særinteresser i samfunnet for øvrig. I politikk og embetsverk er det en endeløs sirkulasjon av tekster som bygger på hverandre og av saker som beveger seg inn og ut av forskjellige dokumenter. Det stiller krav, ikke bare til at den enkelte tekst er godt utformet og åpent tilgjengelig på nett, men til et system der tekstene kan bli forstått i sin kontekst.

Gutman og Thompson skriver at et deliberativt demokrati krever at avgjørelser må begrunnes og at begrunnelsene må være åpne og tilgjengelige for dem det gjelder.³⁰² I tillegg må prosessene være dynamiske, slik at det er mulig å spore tilbake og gjøre endringer dersom avgjørelser ikke lenger er korrekte eller relevante. Fordi politikk sjelden er noe alle parter er enige om, er det særlig viktig at prosessene er åpne slik at de som er uenige, opplever at det kan endres i fremtiden. Når det kommer til kostholdstiltaket, er tiltaket i liten grad reversibelt. Et nedlagt gårdsbruk og en ku sendt til slakt er det vanskelig å vekke til live igjen. Når konsekvensen av kostholdstiltaket er estimert til at 15 prosent av melkekyr, 70 prosent av ammekyr og 40 prosent av sau må bort, er det ekstra viktig at prosessene som leder frem til politikken, er åpen og gir mening for de berørte partene, selv om de ikke er enige i tiltaket.

Denne forståelsen av strukturenes tilkortkommenhet er ikke knyttet til nærlesningen av tekstene, men i arbeidet med kartlegging av dokumentene i prosessen. Det leder dermed til oppgavens metafunn:

Funn 2: Nettverket av dokumenter mangler en strukturell klarspåkligheit og er en barriere for felles doxa. Gjennom arbeidet med denne analysen har jeg møtt på mange tilfeller av det jeg velger å kalle strukturell uklarspåkligheit. Det har vært svært arbeidskrevende å forstå hvilken relasjon dokumenter, prosesser og utvalg har til hverandre. Når alt er tilgjengelig på nett, kan det fremstå som en heksegryte der relasjonene mellom dokumentene forsvinner. Hvis det bare er ekspertene som jobber med et saksfelt som har oversikt, mens de som er berørt ikke forstår hvordan politikken utvikler seg over tid, vil det også være en barriere for å etablere en felles doxa. Det er særlig to grunner til det: 1) manglende transparens i prosessene og 2) manglende kontinuitet i begrepsbruken.

³⁰² Gutmann and Thompson, *Why deliberative democracy?*, 3-7.

Transparens i prosessene

Fordi de fleste offentlige dokumentene er tilgjengelige på nett, er det ofte en utfordring å se relasjonen mellom dem. Det gjør det vanskelig å forstå prosesser og tidsforløp. For å ha transparens i de demokratiske prosessene holder det ikke at alle dokumentene finnes åpent og tilgjengelig. Kunnskapen om hvordan de relaterer til hverandre, må også gjøres tilgjengelig for at prosessene skal være dynamiske og for at vi til enhver tid kan diskutere om saken er løst på rett måte, eller om vi må diskutere den på ny.

For Klimakur 2030 og høringsuttalelsene er relasjonen tydelig og åpenbar. Men å navigere i høringsuttalelsene er tungvint og vanskelig. Det fremmer ikke åpenhet i prosessene. Og fører ikke til at befolkningen kan «føre kontroll med kva forvaltninga gjer og korleis ho utfører oppgåvene sine». ³⁰³ Mangelen på den strukturelle klarspråkligheten er trolig ikke unik for kostholdstiltaket og Klimakur 2030, men det er trolig flere tilfeller der fraværet av tilstrekkelig informasjon utgjør barrierer for utvikling og deliberasjon. I dokumentoversikten på regjeringen.no er det nærmere 28 000 dokumenter tilgjengelig, i tillegg kommer et stort antall dokumenter på departementene, direktoratene og de øvrige etatenes sider. ³⁰⁴ Dokumentene på regjeringen.no omfatter prosessene i embetsverket, mens det er et eget dokumentarkivet på stortinget.no for politiske saker, spørsmål, lovforslag, innstillinger, interpellasjoner, innberetninger, referat, statsbudsjetter, dokumentserier og lovvedtak, samt historiske dokumenter tilbake til 1814. ³⁰⁵ På Stortingets nettsider, som i større grad fungerer som et historisk arkiv, er det utarbeidet landingssider der du kan følge en enkelt sak, og også få e-postvarslinger når noe skjer med saken du følger. Der følger oversikt over forslag som fremmes, komitébehandlingen, debatt og vedtak av den gitte saken. Men denne dog så gode oversikten følger kun ett enkelt dokument gjennom prosessen på Stortinget. Den har i mindre grad evnen til å følge politikkutvikling over tid og på tvers av Storting og embetsverk.

Høringer	5773
Melding til Stortinget	1045
Proposisjoner	5115
Norges offentlige utredninger	685
Veiledninger og brosjyrer	735
Rapporter, planer og strategier	3975
Anbud og konsesjoner	314
Lover og regler	7369
Tildelingsbrev, instruksjoner og årsrapporter (Fordelt per departement/direktorat/etat)	?
Brev	2984
Totalt per 10.05.22	27995

Figur: 11: Dokumenter på regjeringen.no fordelt etter hovedkategorier

³⁰³ "Kva er ei høyring? ."

³⁰⁴ Finn dokument (regjeringen.no 2022) <https://www.regjeringen.no/no/dokument/id2000006/>

³⁰⁵ Saker og publikasjoner (stortinget.no 2022) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/>

Kontinuitet i begrepsbruken

I tillegg til at relasjonen mellom dokumenter og prosesser er uklar, betegnes ofte dokumentene med forskjellige navn og begrep. Mange av dokumentene har intern-byråkratiske kallenavn. Dette foregår på ulike måter og blir noen ganger synliggjort i tekstene, men andre ganger ikke. Begrepsbruken ble først og fremst åpenbar i bakgrunnsintervjuene der samtlige respondenter brukte ulike betegnelser på dokumentene. Avtalen som heter «Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030», kalles ofte bare for «intensjonsavtalen», men også for «jordbrukets klimaavtale» eller den «frivillige klimaavtalen». Når det refereres til klimalovrapporteringen, viser det til «§ 6. Årlig redegjørelse for Stortinget» hentet fra «Lov om Klimamål», som også kalles «klimaloven».³⁰⁶ Begrepet «klimalovrapportering» er aldri nevnt i selve lovteksten. Dokumentet som i denne oppgaven kalles «Klimakur 2021-2030», heter egentlig «Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030», men omtales ofte kun som «klimameldingen». Altså at den er det siste og nå gjeldende dokumentet i kategorien av melding til Stortinget om klimapolitikk. Alt i alt bidrar ikke begrepsbruken til åpenhet i prosessene, til en felles doxa eller til god deliberasjon.

Gjennom denne prosessen klarte jeg ikke å spore opp hvor eller hvem kostholdstiltaket kommer fra. Det er *ikke utredet* i Klimakur 2020, det blir ansett som urealistisk å få til kostholdsendringer i klima- og jordbruksrapporten fra 2016, før det blir bestilt en utredning fra NIBIO i forbindelse med klimalovrapporteringen. Det er dermed uklart om tiltaket kommer fra politisk ledelse eller er vokst frem i embetsverket. Når det er vanskelig å forstå hvor noe kommer fra, og det heller ikke er i tråd med jordbrukets verdier og mål, er det trolig enda vanskeligere for jordbruket å akseptere det. Spørsmålet er om denne «snik-kostholdfifisering» av klimapolitikken er en strategisk måte å innføre et kontroversielt tiltak på, eller er det tilfeldig at tiltaket har vokst seg inn i politikken fordi det er uunngåelig samfunnsutvikling. En manglende klarspåkighet i prosessene vil uansett være en barriere for å skape felles doxa, og dermed heller ikke skape en åpen prosess der berørte parter kan føre kontroll over hvordan forvaltningen utfører oppgavene sine.

6.1 Diskusjon: I hvilken grad mangler en felles, konstruktiv doxa i arbeidet med klima- og jordbrukspolitikken?

Analysen har vist at partene har ulik forståelse av problemene som står på spill og maktforholdet mellom dem. I tillegg mangler nettverket av tekster strukturer for å kunne etablere en felles doxa for utfordringene som må løses. Klimapolitikk handler om å få folk med seg til å gjøre endringer i livet og i samfunnet. Det finnes nok kunnskap og teknologi til å kutte utslippene i tilstrekkelig grad, men vi kommer ikke til enighet om *hvordan* vi skal gjøre det. Klimatiltak krever at vi bruker penger og innsats her og nå, mens effekten av tiltakene vil være langt frem i tid. Det koster penger å kutte utslipp, men det koster også arbeidsplasser, natur og biologisk mangfold og økonomisk vekst. De klimaløsningene vi velger, må aksepteres av folk med ulike verdier, som lever ulike liv. Å kutte klimautslipp handler i de fleste tilfeller om å velge et onde fremfor et annet. Derfor er klimakrisen vår tids største kommunikative utfordring.

I forhandlingene om kostholdstiltaket handler det ikke om kunnskap (episteme), men en innsikt eller forståelse av hva jordbruk og klimapolitikk er. Det handler ikke om at jordbruket ikke har kunnskap til å forstå hva CO₂-ekvivalenter er, eller at

³⁰⁶ Lovdata, "Lov om klimamål (klimaloven)," 29.

klimabyråkratene ikke forstår at vi trenger økt matberedskap i Norge, men at de argumenterer på ulikt vis. Argumentasjonen bygger på en innsikt som ikke nødvendigvis er åpenbar for dem utenfor det fellesskapet.

Å utøve makt handler ikke bare om å få gjennomslag for sine synspunkter, men også «evnen til å legge ting til rette slik at den ene eller andre handlingen virker naturlig og formålstjenlig – det vil si rasjonell – for andre mennesker».³⁰⁷ Fraværet av en felles (klima)doxa gjør at klimapolitikken ikke nødvendigvis oppfattes som rasjonell for jordbruket. Da blir det vanskeligere å akseptere et politisk tiltak som rammer jordbruket uforholdsmessig hardt. For at noe skal oppfattes som rasjonelt, må det være tydelig hva et dokument er, og hva det ikke er. Med en stor slått presselansering av Klimakur 2030 med departementer, statsråd og politisk ledelse ble det kanskje utydelig hva slags sosial handling rapporten skulle være.

Den globale koronapandemi og den pågående krigen i Ukraina har vist at vi som samfunn kan omstille oss raskt og effektivt så lenge majoriteten har en felles forståelse av hva som er problemet. De aller fleste følger råd om nedstengning, munnbind og karantene når vi har en felles forståelse av hva problemet er, selv om man er uenig i hva løsningen egentlig burde være. Vi godtar flere flykninger og våpenhjelp til krigen i Ukraina fordi vi, veldig overordnet, har en felles forståelse av hvem som er fienden og hva som er behovet. Da kan vi ha konstruktiv deliberasjon om hvordan problemene bør løses. Hvorfor skjer ikke det når det er konsensus om at de menneskeskapte klimaendringene utgjør en enorm trussel?

6.2 Hva er veien videre?

Et problem påkaller en løsning, men ikke alle problemer kan løses med en ny rapport. På bakgrunn av denne analysen og funnene over skisserer jeg opp fire steg som kan bidra til å etablere en felles, konstruktiv doxa:

Embetsverket må legge til rette for strukturell klarspåkligheit.

For at berørte parter skal ha god nok informasjon, må det være mulig å finne fram til informasjonen. Det betyr at tekstene ikke bare bør være utformet i et språk som er mulig å forstå, men at strukturene, nettverket og sirkulasjonen av dokumenter også er klarspråklig. Det krever mer klarspråklige strukturer i politiske prosesser og at det finnes gode verktøy for å navigere i den enorme mengden digitale dokumenter. For hver dag som går, blir det flere og flere offentlige dokumenter på nett. Jo mer kunnskap vi har, jo mer kunnskap må utarbeides, oppdateres og revideres. Bedre og mer klarspråklige strukturer løser ikke alle problemer, men kan legge til rette for bedre deliberasjon og demokratisk praksis.

Det bør være enkelt å forstå hva slags handling et offentlig dokument er.

Sjangere er sosiale handlinger, og tekstene utøver makt gjennom intensjonell rettethet. Det krever at partene er innforstått med hva handlingen er og at de involverte har den formelle makten til å utføre den gitte handlingen. Denne forståelsen av tekster som sjanger er særlig aktuell i forbindelse med Klimakur 2030. Den skal være en kunnskapsrapport som viser tiltak og virkemidler for å kutte klimautslippene, men skal ikke komme med anbefalinger. Men gitt reduksjonspotensialet som blir lagt til grunn, må de fleste av tiltakene fra Klimakur 2030 utløses for å nå Norges forpliktelser overfor Parisavtalen og EUs klimaregelverk. Med mindre regjeringen og embetsverket kommer

³⁰⁷ Grue, *Teori i praksis : analysestrategier i akademisk arbeid*, 42.

opp med andre og bedre tiltak for ikke-kvotepiktig sektor, så må kostholdstiltaket utløses helt eller delvis. Lanseringen av Klimakur 2030, med både embetsverk og politisk ledelse, kan gjøre det vanskelig å forstå om dette er kunnskap eller politikk. Hvis det er en snik-innføring av kontroversielle klimatiltak, er det trolig suksessfullt. Kunnskapen og utregningene om kostholdstiltaket fortsetter å sirkulere inn i andre dokumenter og prosesser. Men om det var ment som et objektivt, nøytralt kunnskapsgrunnlag fra direktoratene, så ble det meningspotensialet trolig ikke utløst i særlig stor grad. Det underbygges ved at kunnskapen ble sendt på høring.

Vi trenger en bedre forståelse av høringsprosessen som demokratisk verktøy.

En annen side av analysen undersøker hvordan høringsuttalelsene spiller inn på prosessen og politikikutviklingen. Høringen er omfattende og tidkrevende for både byråkratene og høringsinstansene. Samtidig er det uttalte målet for høringer tvetydig. Høringen er både definert som innhenting av synspunkter og som en funksjon for at innbyggerne skal holde kontroll på hva forvaltningen driver med. Høringen av Klimakur 2030 kan ikke forankres i utredningsinstruksen, og spørsmålet er om den da benyttes som prøveballong for kostholdstiltaket eller som en «lansering» av tiltak for at de senere skal kunne oppstå som politikk.

Høringsprosessen blir brukt i stadig økende grad, men normene og sjangerkonvensjonene for høringsuttalelser varierer mellom saksfelt og høringsinstanser. Det er både privatpersoner som sender inn kopierte Facebook-kommentarer, til store organisasjoner som bestiller mot-rapporter eller argumenterer over mange titalls sider. Arbeidet beslaglegger enormt med tid og ressurser både for høringsinstitusjoner og byråkrati, derfor bør det i større grad undersøkes hvordan denne prosessen fungerer som en demokratisk teknologi.

I tilfellet med Klimakur 2030 er det i tillegg ulike etater som behandler høringsuttalelse og som skal bruke innspillene i sitt videre arbeid. Departementet leser ikke høringsuttalelsene før arbeidet med den kommende klimameldingen, men bruker Miljødirektoratets oppsummering av høringsuttalelsen. Og det er i denne oppsummeringen bondelaget og småbrukarlaget har fått ulik uttelling. Spørsmålet er om det har sammenheng med høringsuttalelsenes språklig-retoriske strategier, eller om det er tilfeldig. Hva gjør at noen blir hørt, mens andre ikke? Hvordan påvirker høringsprosessene det demokratiske arbeidet?

Målet er ikke å bli enige, men å bygge felles forståelse om hva utfordringene er.

Demokratisk deliberasjon bør ikke ha som mål å finne løsninger alle er enige i, men å komme frem til best mulig løsninger som flest mulig kan akseptere. Norsk jordbruk er under press OG klimaendringene blir stadig mer utfordrende. Begge deler må vi løse, men det finnes ikke én mega-løsning for alt. Vi må komme til enighet om mange små og middels tilstrekkelig løsninger.

Klimautfordringene spenner over alle deler av samfunnet, og vi trenger en konstruktiv klimadoxa der det er mulig å finne konstruktive løsninger. Da kan ikke klimaargumentasjonen foregå i en teknisk sfære som forutsetter høy faglig kompetanse. Tekster som handler om klimatiltak, også de som handler om politikk og kunnskapsutvikling, må imøtekomme dem som må sende dyrene til slakt og legge om gårdsdriften. Byråkratiet må erkjenne at byråkratiske tekster ikke fungerer isolert i en fagteknisk sfære med CO₂-ekvivalenter og teoretisk reduksjonspotensial. Klimatiltak virker inn i den personlige sfæren i livene til dem som er berørte parter, enten det er

privatpersoner eller organisasjoner. En mer konstruktiv klimadoxa innebærer at partene anerkjenner at klimaendringer ikke er ett problem, men en del av verden vi lever i, med gjentatte, pågående, tilbakevendende rekker med nye problemer.

Vi står overfor store utfordringer i både jordbruket og i møte med klimaendringene. Begge krever at vi ofrer noe og tilpasser oss, men begge utfordringene vil også få store konsekvenser om de ikke blir håndtert godt nok eller raskt nok. Manglene oppfyllelse av EUs klimaregelverk og Parisavtalen vil koste Norge dyrt, men vil også føre til at klimaendringene eskalerer ytterligere. Det vil ha store konsekvenser for jordbruket og norsk matproduksjon. På den andre siden gjør klimaendringene den globale mattilgangen enda mer sårbar, og øker nødvendigheten av høyere selvforsyning og matberedskap fra norsk jordbruk. I en tid med økning i ekstremvær over hele verden er det både fornuftige og solidarisk å lage mest mulig av maten på de ressursene vi har tilgjengelig i Norge. På mange måter er konflikten om kostholdstiltaket to sider av samme sak, men med ulik doxa og vaklende deliberasjon. Spørsmålet er om demokratiet er rustet for å håndtere den typen altomfattende samfunnsomstilling som klimaendringene krever, eller om vi blir sittende fast med en doxisk knute.

Vedlegg 1 - Utvikling av kostholdstiltaket

År	Dokument	Identifisering av tiltak	Avsender	Merknad
2009	St.meld. nr. 39 (2008-2009) Klimautfordringene – Landbruket en del av løsningen <i>Ikke tiltak</i>	Det vil «trolig være nødvendig med et moderat kjøttkonsum, og da særlig av kjøtt produsert av korn» ⁱ	Landbruks- og matdepartementet	Tiltak rettet mot kjøttkonsum er ikke nevnt, på tross av at meldingen tegner et bilde av rødt kjøtt som kilde til store klimautslipp i jordbruket.
2010	Klimakur 2020 <i>Ikke tiltak</i>	«Økt produksjon og konsum av mat fra vegetabilier på bekostning av kjøtt» ⁱⁱ	Miljødirektoratet	Nevnt i listen: «Tiltak som ikke er utredet i detalj»
2016	Landbruk og klima – rapport fra arbeidsgruppe <i>Ikke tiltak</i>	«Kostholdets betydning» ... «Det kan tenkes at dersom det i fremtiden blir en økende kunnskap om og forståelse for at forbruk av kjøtt bør reduseres som et klima- og miljøtiltak, vil flere forbrukere frivillig redusere kjøttforbruket sitt.» ⁱⁱⁱ	Landbruks- og matdepartementet	Svarer til FNs klimapanel, men hevder forbruksendringer er lite realistisk.
2017	Klimatiltak i jordbruk og matsektoren. Kostnadsanalyse av fire tiltak	«Erstatning av forbruk av rødt kjøtt med vegetabilier og fisk» ^{iv}	NIBIO, på oppdrag fra Miljødirektoratet	Første gang presentert som et mulig klimatiltak.
2017	Meld. St. 41 (2016–2017) Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid	«Tiltak og virkemidler for reduserte klimagassutslipp i Jordbruket»	Klima og miljødepartementet	Viser til NIBIO (2017) og reduksjonspotensialet i tiltaket.
2018	Beskrivelse av klimatiltak inkludert i klimalovrapporteringen for 2018	«Overgang fra kjøtt til mer vegetabilsk og fisk» ^v	Miljødirektoratet	Bygger på NIBIO (2017)
2018	Teknisk arbeidsgrupperapport – Klima og jordbruk	«Overgang fra kjøtt til mer vegetabilsk mat og fisk» ^{vi}	Regjeringen, departementene, direktoratene og jordbruket	Bygger på NIBIO (2017) Underlag for den kommende Intensjonsavtalen (2019)
2019	Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen	«å endre matforbruket i den norske befolkningen slik at matforbruket i størst mulig grad blir i tråd med de nasjonale kostholdsrådene» ^{vii}	Regjeringen og jordbruket	Inngår i «Regjeringens arbeid med forbruksendringer som indirekte kan medføre reduksjoner i klimagassutslipp fra jordbrukssektoren»

2019	Klimakur 2030: «Overgang fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk»	«Overgang fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk» ^{viii}	NIBIO, på oppdrag fra Miljødirektoratet	Underlagsrapporten for Klimakur 2030
2020	Klimakur 2030	«Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk» ^{ix}	Miljødirektoratet	Basert på ny underlagsrapport fra NIBIO
2021	Klimaplan 2021-2030	«å endre matforbruket i den norske befolkninga slik at matforbruket i størst mulig grad blir i tråd med kostråda frå Helsedirektoratet» ^x	Klima- og miljødepartementet	Ikke et eget tiltak, men de fleste av virkemidlene fra Klimakur 2030 inngår i regjeringene arbeid i tråd med Intensjonsavtalen (2019)

- i. St.meld. nr. 39 (2008-2009)
- ii. Klimautfordringene - landbruket en del av løsningen, (regjeringen.no 2009).
- iii. Klimakur 2020 - TILTAK OG VIRKEMIDLER FOR Å NÅ NORSKE KLIMAMÅL MOT 2020, Short.
- iv. Erik Eid Hohle, Landbruk og klima - Rapport fra arbeidsgruppe (regjeringen.no, 2016), 116, <https://www.regjeringen.no/contentassets/416c222bde624f938710ff36751ef4d6/rapport-landbruk-og-klimaendringer---rapport-fra-arbeidsgruppe-190216.pdf>.
- v. Ivar Pettersen et al., Klimatiltak i jordbruk og matsektoren. Kostnadsanalyse av fire tiltak, NIBIO - Norsk institutt for Bioøkonomi (Ås/Oslo, 2017), 30.
- vi. Beskrivelse av klimatiltak inkludert i klimalovrapporteringen for 2018, 42 (2018).
- vii. RAPPORT FRA TEKNISK ARBEIDSGRUPPE - JORDBRUK OG KLIMA, 29 (regjeringen.no 2018).
- viii. Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030, 4 (regjeringen.no, bondelaget.no 2019).
- ix. Klaus Mittenzwei et al., Klimakur 2030: «Overgang fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk» (2019).
- x. Klimakur 2030, 169 (Miljødirektoratet, 2020).
- xi. Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030, Klima og miljødepartementet (regjeringen.no, 2021), 116, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/>.

Vedlegg 2 - Oversikt over dokumenter som inngår i analysen

Fullstendige referanser i oppgavens litteraturliste.

År	Dokumentnavn	Avsender/kilde
Primærtekster		
2019	Intensjonsavtale mellom jordbruket og Regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030	Regjeringen og jordbruket
2020	<i>Klimakur 2030</i>	Miljødirektoratet mfl.
2020	<i>Høringsuttalelse - Klimakur 2030</i>	Norges bondelag
2020	<i>Høringsuttalelse Til Klimakur 2030.</i>	Norsk bonde- og småbrukarlag
2020	<i>Klimakur 2030: Høringsinnspill.</i>	Miljødirektoratet mfl.
2021	<i>Meld. St. 13 (2020-2021)</i> <i>Klimaplan for 2021-2030.</i>	Klima og miljødepartementet
Sekundærtekster		
2009	<i>St.meld. nr. 39 (2008-2009)</i> <i>Klimautfordringene - landbruket en del av løsningen</i>	Landbruks- og matdepartementet
2010	<i>Klimakur 2020</i> <i>- tiltak Og Virkemidler for Å Nå Norske Klimamål Mot 2020.</i>	Klima- og forurensningsdirektoratet mfl.
2016	Utredningsinstruksen.	regjeringen.no
2016	Meld. St. 11 (2016-2017) Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon	Landbruk- og matdepartementet
2017	Klimatiltak i jordbruk og matsektoren kostnadsanalyse av fire tiltak	NIBIO mfl.
2017	Meld. St. 41 (2016-2017) Klimastrategi for 2030 - norsk omstilling i europeisk samarbeid	Klima- og miljødepartementet
2018	<i>Prop. 182 L (2020-2021)</i> <i>Endringer I Klimaloven (Klimamål for 2030 Og 2050)</i>	regjeringen.no
2018	<i>Prop. 1 S (2018 - 2019)</i> <i>For budsjettåret 2019</i>	Klima- og miljødepartementet
2018	<i>Beskrivelse Av Klimatiltak Inkludert I Klimalovrapporteringen for 2018</i>	Miljødirektoratet
2018	<i>Rapport Fra Teknisk Arbeidsgruppe - Jordbruk Og Klima</i>	Arbeidsgruppe fra jordbruket, departement og direktorat mfl.
2019	<i>Mandat Klimakur 2030</i>	Klima- og miljødepartementet
2019	<i>Klimakur 2030: «Overgang fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk»</i>	NIBIO mfl.
2020	<i>Sammendrag Klimakur 2030</i>	Miljødirektoratet mfl.
2020	<i>Landbrukets klimaplan 2021-2030</i>	Norges bondelag, Norsk bonde og småbrukarlag
2020	Høringer Klimakur 2030. (oppsummering)	Miljødirektoratet.no

Vedlegg 3: Analyseeskjema

Forklaring av analyseeskjema:

Utvalg	<p>Intensjonsavtalen: hele teksten, 1809 ord, 103 sekvenser</p> <p>Klimakur 2030: utdrag om kostholdstiltaket, 1245 ord, 60 sekvenser</p> <p>Klimaplan 2021-2030: utdrag om kostholdstiltaket, 975 ord, 50 sekvenser</p> <p>Høringsuttalelse Norges Bondelag: kapittel om kostholdstiltaket, 6606 ord, 94 sekvenser</p> <p>Høringsuttalelse Norsk Bonde- og Småbrukarlag: kapittel om kostholdstiltaket, 3974 ord, 72 sekvenser.</p> <p>Miljødirektoratets oppsummering: Oppsummering av bondelagenes høringsuttalelser, Norges Bondelag: 177 ord, Norsk Bonde- og småbrukarlag: 382 ord</p>
Sekvenser	I analyseeskjema 1-3 er sekvensene fordelt fra punktum til punktum, mens de i analyseeskjema 4-6 er fordelt per avsnitt. Dette fordi tekstene er langt mer omfattende og modalitet er kartlagt for høringsuttalelsene i sin helhet (33+30 sider).
Aktører	Jordbruket Kostholdstiltaket Forbruker/befolkningen Klima/miljø Regjeringen/staten Helse
Modalitet	Modalitet er markert i rødt i analyseeskjema. I høyre kolonne er modaliteten vurdert som lav, middels, høy eller polaritet for hele sekvensen. Modalitet er kartlagt for høringsuttalelsene (skjema 4+5) i sin helhet. I dette skjema er kun

Oppsummering av aktører:

Hierarkisk forekomst av aktører per 100 ord.

Intensjonsavtalen	Klimakur 2030	klimaplan
Klima/miljø (31,9) Jordbruket (9,6) Regjeringen/staten (4,9) Forbruker/befolkningen (0,5) Kostholdstiltaket (0,4) Helse (0,1)	Jordbruket (18,5) Forbruker/befolkningen (12,9) Kostholdstiltaket (11) Klima/miljø (8,5) Helse (5,3) Regjeringen/staten (2,2)	Helse (21,5) Regjeringen/staten (12,4) Klima/miljø (8,2) Jordbruket (8) Forbruker/befolkningen (4,9) Kostholdstiltaket (0,1)

Norges bondelag	Norsk bonde- og småbrukarlag
Jordbruket (21) Kostholdstiltaket (7,3) Forbruker/befolkningen (5,7) Klima/miljø (5,4) Regjeringen/staten (4,2) Helse (1,8)	Jordbruket (33,7) Forbruker/befolkningen (4,3) Regjeringen/staten (3,7) Klima/miljø (2,6) Kostholdstiltaket (1,2) Helse (0,9)

Analyseskjema 1: Intensjonsavtalen

Dokument: Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen (2019)

Kapitel: Hele teksten

Antall ord: 1809/ Antall sekvenser: 103

Koder: Jordbruket, Kostholdstiltaket, Forbruker/befolkningen, Klima/miljø, Regjeringen/staten, Helse, Modalitet

Nr.	Sekvens	Modalitet
1.	Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030	
2.	Det inngås en intensjonsavtale mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og regjeringen med mål om å redusere klimagassutslippene, og øke opptaket av karbon i jordbruket.	lav
3.	Avtalen er ikke juridisk bindende.	polaritet
4.	1. Bakgrunn	
5.	I møte den 30. november 2016 inviterte statsministeren jordbruksorganisasjonene til å inngå en frivillig avtale om utslippsreduksjoner.	lav
6.	Det har vært gjennomført en rekke møter mellom partene og høsten 2018 ble det utarbeidet en teknisk arbeidsgrupperapport som skulle danne et faglig grunnlag for en klimaavtale.	lav
7.	Rapporten skisserer utformingen av et skyggeregnskap for utslippsreduksjoner i jordbruket, og jordbruksrelaterte	lav

	utslippsreduksjoner innen transport, bygg og arealdelen av LULUCF.	
8.	Rapporten gir også en oversikt over mulige tiltak som kan bidra til å nå utslippsforpliktelsen.	lav
9.	Med skyggeregnskap menes et regnskap for jordbrukets samlede bidrag til klimagassreduksjoner, utover det som inngår i det offisielle utslippsregnskapet for jordbrukssektoren.	lav
10.	2. Overordnede rammer for avtalen	
11.	Parisavtalens mål er at den globale oppvarmingen skal holdes godt under to grader sammenlignet med førindustriell tid, og tilstrebe at temperaturøkningen ikke overstiger 1,5 grad.	høy
12.	For å få til dette har landene vedtatt et mål om at verdens samlede utslipp skal slutte å vokse så raskt som mulig, og å oppnå balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i andre halvdel av århundret.	middels
13.	Dette skal gjøres uten å sette matproduksjonen i fare.	høy
14.	Stortinget har gitt sin tilslutning til at Norge tar del i EUs klimaregelverk fra 2021 til 2030.	middels
15.	Norge vil fortsatt stå fritt til å bestemme hvordan utslippene skal kuttes.	middels
16.	Regelverket åpner for ulike fleksibilitetsmekanismer, og Norge vil ha de samme vilkårene for fleksibilitet som andre EU-land.	middels
17.	Regjeringen planlegger imidlertid for kun å benytte fleksibilitet om strengt nødvendig.	lav
18.	Det er fire hovedmål for jordbrukspolitikken, matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og et bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser.	polaritet
19.	Ved Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016-2017), slo man fast at matproduksjon er jordbrukets hovedoppgave.	høy
20.	Komiteen understreket blant annet at "arbeidet med å redusere klimagassutslipp fra norsk jordbruk må prioriteres samtidig som målet om økt matproduksjon med intensjon om økt selvforsyning ligger fast. "	høy
21.	I tillegg slo komiteens flertall fast at jordbrukets viktigste oppgave i klimasammenheng er å redusere klimagassutslippene per produsert enhet, i tillegg til å øke opptaket av CO2 og tilpasse produksjonen til et klima i endring.	høy
22.	Komiteen presiserte at klimagassutslipp fra biologiske prosesser ikke kan sidestilles med utslipp fra fossile kilder.	høy
23.	Komiteens flertall understreket videre at "Det er ikke god miljøpolitikk å gjennomføre tiltak som bidrar til karbonlekkasje, og det vil si at produksjonen flyttes ut av Norge"	høy

24.	I regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, heter det at "Landbruket er en viktig bidragsyter i det grønne skiftet, både gjennom binding av karbon og produksjon av fornybar, biobasert energi og drivstoff.	polaritet
25.	Samtidig er reduserte klimagassutslipp fra landbruket helt nødvendig.	polaritet
26.	Et bærekraftig jordbruk er en forutsetning for å sikre ressursene og miljøverdiene for fremtiden."	høy
27.	Innovative løsninger, for eksempel presisjonsjordbruk, som kan bidra til klima- og miljøvennlige produksjonsmetoder, kan samtidig også bidra til god agronomi og økt verdiskaping i jordbruket.	lav
28.	Om klimaforhandlingene med jordbruket har Stortinget, ved næringskomiteen, sagt følgende i behandlingen av Prop 1 S (2018-2019): "Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at det i statsbudsjettet vises til forhandlingene med jordbrukets organisasjoner der det overordnede målet er å inngå en politisk avtale om hvor mye jordbrukssektoren skal redusere sine utslipp fram mot 2030.	Lav
29.	Regjeringen varsler samtidig at det skal vurderes å innføre klimagassavgifter på jordbrukets utslipp som i dag ikke er ilagt avgifter.	middels
30.	Disse medlemmer vil understreke at Stortinget tidligere har slått fast at de biologiske prosessene ikke skal avgiftsbelegges.	høy
31.	Disse medlemmer ber regjeringen legge dette til grunn for klimaforhandlingene med jordbruket."	høy
32.	Partene viser til følgende formulering i kap.5 Økonomi, skatt og bærekraft i Granavolden- plattformen: "Unntakene for landbruk og fiskeri fjernes dersom det partssammensatte utvalget for fiske og forhandlingene mellom staten og jordbruksorganisasjonene om en klimaavtale ikke kommer frem til tiltak som gir reelle og tilstrekkelige utslippsreduksjoner."	middels
33.	Partene legger til grunn at avtalen gir reelle og tilstrekkelige utslippsreduksjoner.	middels
34.	All matproduksjon starter med fotosyntesen.	polaritet
35.	I utgangspunktet er derfor all jordbruksproduksjon basert på opptak av CO ₂ .	høy
36.	Jordbruksaktiviteter, og særlig husdyrhold, er biologiske prosesser som også er opphav til utslipp av klimagasser, hovedsakelig i form av metan (CH ₄) og lystgass (N ₂ O).	polaritet
37.	Det er behov for mer kunnskap om jordbrukets samlede utslipp og muligheter til utslippsreduksjoner og opptak.	middels

38.	De rapporterte klimagassutslippene fra jordbrukssektoren i utslippsregnskapet utgjør ifølge SSBs foreløpige tall for 2018 4,5 mill. tonn CO ₂ -ekvivalenter, en nedgang siden 1990 på 4,3 pst.	middels
39.	Fra 2017 - 2018 viser tallene en nedgang på 0,1 pst.	lav
40.	Samlet utgjør klimagassutslipp fra jordbrukssektoren 8,5 pst av de totale norske utslippene og 16,5 pst av de ikke-kvotepiktige utslippene.	middels
41.	Metan er den største utslippskilden fra jordbruket.	polaritet
42.	Metan er en såkalt kortlevd klimadriver som har en betydelig sterkere oppvarmende effekt enn CO ₂ per kg på kort sikt, men der innholdet i atmosfæren fra et utslipp har en levetid på omtrent et tiår, slik at den oppvarmende effekten er sterkt avtakende over tid.	høy
43.	Det har kommet ny kunnskap om både den oppvarmende effekten som sådan, og om hvordan man kan håndtere det faktum at metan har mye kortere levetid i atmosfæren enn CO ₂ når gassene skal sammenlignes.	høy
44.	Jordbrukets utslipp av klimagasser er noe redusert siden 1990.	middels
45.	Reduksjonen omfatter også metan, noe som innebærer at jordbruket ikke har bidratt til økning i metankonsentrasjonen i atmosfæren i perioden.	polaritet
46.	Når det føres regnskap for klimagassutslippene i jordbrukssektoren i denne avtalen, vil man derfor både synliggjøre utslippene gass for gass, og omregnet til CO ₂ -ekvivalenter.	middels
47.	Jordbruket påvirker også klimagassutslippene i andre sektorer i utslippsregnskapet.	middels
48.	Til tross for økt produksjon har endringer i jordbruket bidratt til at utslipp fra energiforbruk fra jordbruket er redusert med 30 pst. siden 1990, herunder 15 pst. fra bruk av traktorer og annen redskap.	middels
49.	Veksthussektoren har hatt en betydelig reduksjon i energiforbruk i de senere år, og det har skjedd en betydelig overgang fra fossile til mer miljøvennlige energikilder.	høy
50.	Jordbruket er en viktig bidragsyter til det grønne skiftet både gjennom binding av karbon og produksjon av fornybar, biobasert energi og drivstoff.	polaritet
51.	Jordbruket er en av næringene som i størst grad blir direkte påvirket av klimaendringer.	polaritet

52.	Jordbruket har alltid søkt best mulig tilpasning til vær- og klimavariasjoner.	høy
53.	Endret klima kan gi nye produksjonsmuligheter, men vil også medføre stor usikkerhet.	lav
54.	Det er derfor viktig og nødvendig at jordbruket over hele landet er godt rustet til et klima i endring.	middels
55.	Utvikling av tilpasset teknologi og forskningsbasert og praktisk agronomisk kunnskap er en forutsetning for å lykkes under mer krevende forhold.	polaritet
56.	3. Ansvarsforhold og regelverk	
57.	Avtalen er bygget opp slik:	polaritet
58.	Del A Jordbrukets bidrag til reduksjoner i klimagassutslipp og opptak i perioden 2021-2030.	middels
59.	Del B Regjeringens arbeid med forbruksendringer som indirekte kan medføre reduksjoner i klimagassutslipp i fra jordbrukssektoren i perioden 2021- 2030.	høy
60.	Del C Regler om hvordan avtalen skal følges opp og hvordan tiltak skal regnskapsføres.	høy
61.	Anneks 1 Skyggeregnskap	
62.	Anneks 2 Regnskap for tiltak som ikke fanges opp i det offisielle utslippsregnskapet	høy
63.	Jordbruket er kun ansvarlige for tiltak i Del A.	polaritet
64.	Regjeringen er ansvarlig for tiltak i Del B.	Polaritet
65.	Effekten av tiltak i Del A og B skal samlet gi en klimagassreduksjon på 5 mill. tonn CO ₂ - ekvivalenter, der en vesentlig andel tas av Del A.	middels
66.	Del A Jordbrukets bidrag til reduksjoner i klimagassutslipp og opptak i perioden	lav
67.	Jordbruket skal arbeide med intensjon om å oppnå økte karbonopptak og reduserte klimagassutslipp i perioden 2021 - 2030.	middels
68.	Denne delen av avtalen omfatter kun tiltak jordbruket selv kan styre og gjennomføre.	polaritet
69.	Jordbruket står fritt til selv å bestemme hvilke tiltak de ønsker å gjennomføre.	høy
70.	Aktuelle tiltak som vil bidra til måloppnåelse kan for eksempel være:	lav

71.	- Avlsarbeid	
72.	- Bedre gjødselhåndtering	
73.	- Overgang til fossilfri oppvarming og energibruk i jordbruket	
74.	Det er også en rekke tiltak jordbruket gjennomfører eller kan gjennomføre, utover det som per i dag fanges opp i utslippsregnskapet.	middels
75.	Det er en ambisjon at utslippseffekten av slike tiltak over tid skal inngå i utslippsregnskapet.	middels
76.	Eksempler på slike tiltak er:	høy
77.	- Bedre grovfôr kvalitet, beiting og tilsetningsstoffer i fôret	
78.	- Tiltak og utvikling av teknologi som kan bidra til økt opptak og lagring av karbon i jord	lav
79.	- Biogassproduksjon basert på husdyrgjødsel	
80.	Del B Regjeringens arbeid med forbruksendringer som indirekte kan medføre reduksjoner i klimagassutslipp fra jordbrukssektoren	lav
81.	Eksempler på tiltak regjeringen vil arbeide for:	Lav
82.	- å oppnå målet om å redusere matsvinn med 50 pst. innen 2030.	Lav
83.	- å endre matforbruket i den norske befolkningen slik at matforbruket i størst mulig grad blir i tråd med de nasjonale kostholdsrådene.	lav
84.	Slike tiltak kan medføre forbruksendringer som indirekte kan få konsekvenser for jordbruksproduksjonen og som potensielt kan medføre reduserte klimagassutslipp som bokføres i jordbrukssektoren.	lav
85.	Del C Oppfølging av avtalen, inkl. regnskapsføring	
86.	1. Framskrivningene gitt i Nasjonalbudsjettet 2019 skal legges til grunn, og tiltak innenfor arealbrukssektoren (LULUCF) skal måles mot nivået i 2016.	høy
87.	2. Avtalen omfatter klimatiltak som kan tilskrives jordbruksaktivitet innenfor sektorene jordbruk, transport, oppvarming av bygg og arealbrukssektoren unntatt skog i det offisielle klimagassregnskapet.	middels
88.	3. Det etableres et skyggeregnskap til det offisielle klimagassregnskapet (Anneks I).	middels
89.	Skyggeregnskapet skal bestå av to deler:	polaritet

90.	a. Synliggjøring av jordbrukets bidrag innenfor de ulike utslippssektorene (jordbruk, transport, oppvarming av bygg og arealbrukssektoren unntatt skog) i det offisielle klimagassregnskapet.	lav
91.	I denne delen synliggjøres effekter av utslippsreduksjoner i CO ₂ -ekvivalenter, slik det føres i det offisielle klimagassregnskapet.	lav
92.	Tiltak som per i dag ikke fanges opp i klimagassregnskapet på oppstarttidspunkt for avtalen, men som fases inn underveis i målperioden, skal tas inn som en del av skyggeregnskapet å det tidspunkt dette skjer.	høy
93.	b. Utslippsreduksjoner rapportert separat for de ulike klimagassene.	høy
94.	4. Tiltak jordbruket gjennomfører, men som i målperioden ikke fanges opp i det offisielle klimagassregnskapet, er ikke inkludert i måltallet.	høy
95.	Gjennomføring og effekt av slike tiltak skal likevel synliggjøres i eget regnskap (Anneks II).	høy
96.	5. Kunnskap om og virkning av klimatiltak i jordbruket er under utvikling, og det legges til grunn at ny kunnskap om tiltak, effekter, metodeutvikling mm. løpende kan tas inn som en del av avtalen.	middels
97.	6. Deler av arbeidet som teknisk beregningsutvalg har utført siden 2017 videreføres i form av en gruppe bestående av representanter fra avtalepartene, samt fagpersoner.	middels
98.	Gruppen skal være ansvarlige for regnskapsføring for Anneks I og II og gjøre opp status for progresjon og utvikling i arbeidet i forbindelse med de årlige jordbruksforhandlingene.	høy
99.	7. Partene er innforstått med at det vil ta tid å fase inn en del tiltak, at det også vil ta tid før effekten av tiltaket kan synliggjøres i utslippsregnskapet, og at resultatene derfor kan komme sent i avtaleperioden.	høy
100.	8. Dersom en av partene mener framdriften i avtalen ikke er som forutsatt, kan det kalles inn til reforhandlinger.	høy
101.	9. Jordbruket er avhengig av forutsigbare rammebetingelser.	polaritet
102.	En vurdering av aktuelle virkemidler for å følge opp avtalen, blir en del av de ordinære budsjettprosessene, inkludert de årlige jordbruksoppgjørene.	høy
103.	10. Klimaavtalen skal ikke gi bindinger for framtidig virkemiddelbruk eller jordbruksforhandlinger, og klimaavtalen kan heller ikke forutsette økte subsidier.	polaritet

Analyseskjema 2: Klimakur 2030

Dokument: Klimakur 2030 (2020)

Kapitel: 7 - Jordbruk

Delkapittel: 7.1 oppsummering, (s. 168-171)

Analysetekst: Kosthold og matsvinn, (s. 169-171)

Nr.	sekvens	modalitet
1.	Kosthold og matsvinn	
2.	Tiltaket <i>Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk</i> (heretter kalt <i>kostholdstiltaket</i>) gir <i>utslippsreduksjoner</i> fordi <i>sammensetningen av norsk jordbruksproduksjon endres</i> når forbruker endrer kostholdet i retning av <i>mat med lavere klimaavtrykk</i> .	høy
3.	For å beregne <i>hvilken effekt</i> endret kosthold har på <i>klimagassutslipp</i> , er det <i>utarbeidet åtte scenarioer</i> med <i>ulik sammensetning av kostholdet</i> .	høy
4.	Dette er <i>gjort ettersom det er mange måter å sette sammen et kosthold i tråd med Helsedirektoratets kostråd</i> , samt at <i>det er store usikkerheter i hvordan kostrådene vil følges i perioden</i> .	høy
5.	Modellberegningene er <i>gjort innenfor rammene for dagens system i jordbruket og dagens klima</i> .	middels
6.	<i>Energi-, fett- og proteininnhold ligger innenfor anbefalingene fra Helsedirektoratet i alle scenarioene</i> .	middels
7.	Valg av <i>scenario</i> har <i>stor betydning</i> for både <i>utslippsreduksjonspotensial</i> for <i>tiltaket</i> og <i>konsekvenser for jordbruksproduksjonen</i> og <i>det er</i> derfor store usikkerheter knyttet til å velge <i>ett scenario</i> .	høy
8.	<i>Effekten på utslipp og konsekvenser for jordbruket i scenarioet som er valgt</i> har tilnærmet verdier som ligger i midten av de ulike <i>scenarioene</i> .	middels
9.	<i>Utgangspunktet for scenarioet som er valgt</i> er at hele befolkningen følger <i>kostrådet for rødt kjøtt</i> og at <i>de andre av Helsedirektoratets kostråd oppfylles helt eller i større grad enn i dag ved at redusert kjøttmengde erstattes med plantebasert kost og fisk</i> .	middels
10.	I forutsetningene ligger også at <i>norskandelen av forbruket øker</i> , altså at forbruket <i>endres</i> fra importerte varer til <i>norskproduserte varer</i> .	middels
11.	<i>Dette gjelder for</i> både <i>kjøttvarer og vegetabiliske varer</i> .	lav
12.	<i>Kostholdstiltaket slik det er beskrevet over, er beregnet å redusere 2,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i jordbrukssektoren i perioden 2021-2030, forutsatt at en rekke virkemidler kommer raskt på plass</i> .	middels
13.	Det er <i>lagt til grunn at det vil ta noe tid å få på plass alle virkemidler som er nødvendig for å tiltakene</i> er slik at <i>hele potensialet for tiltaket først tas ut i 2032</i> .	middels
14.	<i>Det er samtidig usikkerhet knyttet til om de vurderte virkemidlene vil ha den effekten på forbruket som er nødvendig for å få til kostholdsendingene</i> .	høy

15.	Det er viktig å understreke at den estimerte utslippsreduksjonen og konsekvensene for kostholdstiltaket ikke er et forventet utfall, men et mulig utfall.	høy
16.	Det ligger svært mange forutsetninger til grunn for beregningen.	middels
17.	To scenarier med samme mengde redusert rødt kjøtt kan gi relativt ulike utslippsreduksjoner og konsekvenser avhengig av hvilke typer rødt kjøtt som reduseres, hva det erstattes med og om norskandelen øker.	lav
18.	Utslippsreduksjonene i de ulike scenarioene spenner fra 2 til 8 millioner.	lav
19.	Tiltaket Redusert matsvinn (heretter kalt matsvinntiltaket) gir utslippsreduksjoner fordi norsk jordbruksproduksjon reduseres når norskprodusert mat ikke lenger kastes.	middels
20.	Matsvinntiltaket tar utgangspunkt i bransjeavtalen for matsvinn med mål om å halvere matsvinnet i 2030 sammenlignet med 2015.	middels
21.	Matsvinntiltaket kan redusere 1,5 millioner tonn CO ₂ -ekvivalenter i jordbrukssektoren i perioden 2021-2030, forutsatt at en rekke virkemidler kommer på plass raskt	lav
22.	Begge tiltakene er beregnet å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, mens den privatøkonomiske lønnsomheten varierer mellom aktører.	middels
23.	For forbrukerne er matsvinntiltaket vurdert å være privatøkonomisk lønnsomt, mens kostholdstiltaket gir økte utgifter.	middels
24.	Det er kun tatt hensyn til helsegevinst i beregning av samfunnsøkonomiske kostnader for kosthold.	høy
25.	Mangel på tid, kunnskap om reell holdbarhet og høye krav til matens utseende er en grunn til at mange kaster mat.	høy
26.	For kosthold er den største barrieren at det vi spiser styres av våre verdier.	høy
27.	Andre barrierer er vanestyrte innkjøp, smakspreferanse for rødt kjøtt, manglende kunnskap om klimaeffekt av matvarer og en polarisert kostholdsdebatt som kan forvirre forbruker.	høy
28.	Det er betydelige atferdsbarrierer for både matsvinn- og kostholdstiltaket.	høy
29.	Flere virkemidler må på plass dersom hele potensialet skal utløses og flere av disse vil kunne ha fordelingsvirkninger.	høy
30.	For både matsvinn og kosthold vil ulike typer informasjonsvirkemidler være viktig.	middels
31.	Barn og unge og foreldre med hjemmeværende barn er viktige målgrupper for begge tiltak.	høy
32.	For kosthold er voksne menn en sentral målgruppe ettersom en betydelig andel spiser mer enn dobbelt så mye som Helsedirektoratet anbefaler.	høy
33.	Begge tiltakene er forbundet med komplekse verdikjeder med mange aktører som har ulike barrierer.	høy

34.	Innsats gjennom hele verdikjeden, eksempelvis utvikling av produkter, nye produksjonslinjer og markeder, digitalisering og hyppigere bruk av krav i offentlige anskaffelser, er nødvendig for å gjennomføre både kosthold- og matsvinntiltaket slik de er beregnet her.	høy
35.	Et utvidet samarbeid mellom aktørene i kjeden og myndighetene kan også bidra til måloppnåelse for begge tiltak.	lav
36.	En avgift på rødt kjøtt vil ha noe effekt på konsumet, men effekten begrenses av flere faktorer som blant annet risiko for økt grensehandel.	lav
37.	En avgift vil kunne ha fordelingsvirkninger og ramme de mest ressursvake hardest.	lav
38.	Det er behov for mer kunnskap før en kan anslå klimaeffekten av en slik avgift og gjøre en grundigere vurdering av fordelingsvirkningene	middels
39.	En CO ₂ -avgift på matsvinnet vil være svært krevende å administrere fordi beregning av en slik avgift vil fordre måling og rapportering av sammensetning av matsvinnet i alle husholdninger og virksomheter og beregning av klimagassutslippene av dette matsvinnet.	høy
40.	Effekten av en slik avgift er også usikker.	høy
41.	For å redusere usikkerhet i tiltaksutredningene og vurdere om vedtatt politikk i tilstrekkelig grad støtter opp under tiltak, er det behov for hyppigere landsrepresentative kostholdsundersøkelser.	lav
42.	Tilsvarende kan en få bedre kartlegging av hva matsvinnet i husholdningene består av ved å utføre hyppigere plukkanalyser i flere kommuner.	lav
43.	Dersom jordbruksproduksjonen ikke er avstemt mot endringer i forbruket, kan det oppstå karbonlekkasje ved økt import eller overproduksjon og at matvarene ikke tas mot i markedet (matsvinn).	lav
44.	Samtidig kan norsk matproduksjon tape markedsandeler mot import dersom sektoren ikke omstiller seg i takt med kostholdsendringene og mindre matsvinn.	lav
45.	Begge tiltakene kan gi raskere endringer i forbruk enn det som har vært til nå, noe som stiller enda større krav til forbrukstilpasset produksjonsplanlegging.	lav
46.	Mer langsiktige prognoser for forbruk og produksjon av matvarer i Norge kan gi bedre grunnlag for investeringsbeslutninger i jordbruket, tildeling av tilskudd til jordbruket og tiltaks- og virkemiddelvurderinger.	lav
47.	Som følge av matsvinntiltaket, er det beregnet at norsk jordbruksproduksjon blir redusert med opptil 9 prosentpoeng i perioden 2016 - 2030 sammenlignet med referansebanen for samme periode.	middels

48.	Dersom kostholdstiltaket utløses slik det er beregnet her, vil konsekvensene for jordbrukssektoren være betydelige.	middels
49.	Ammekuproduksjonen vil bli hardest rammet, med en nedgang i antall dyr på nesten 70 prosent sammenlignet med dagens produksjon.	høy
50.	Samtidig forutsettes det en økning i produksjon av frukt, grønt og korn.	middels
51.	For noen vil endring i relativ lønnsomhet føre til at man legger om til korn/grønnsaker i den grad arealene kan benyttes til dette.	høy
52.	Store deler av det grovfôrbaserte husdyrholdet foregår i deler av landet der de klimatiske forholdene umuliggjør slik omlegging i dag.	høy
53.	I disse områdene vil det være sannsynlig at en betydelig andel av driften avvikles.	høy
54.	Det er rom for å produsere økningen av korn, frukt og grønt i Norge som skissert i tiltaket på tilgjengelige arealer, men det vil både kreve at det er etterspørsel i markedet og at det igangsettes økt forskning på og uttesting av nye produkter basert på de norske planteproduktene, sortsutvikling, teknologi for dyrking og lagring utover dagens vekstsesong, investeringer i verdikjeden med mer.	middels
55.	Sau og ammekyr utgjør den største andelen av dyr på beite i dag.	høy
56.	En nedgang i ammekyr og sau som følge av endringer i kosthold vil gi negative konsekvenser for opprettholdelsen av biologisk mangfold og et helhetlig kulturlandskap.	høy
57.	Omlegging fra husdyrproduksjon til korn eller grønnsaksarealer gir også økt risiko for avrenning av næringsstoffer til vann.	høy
58.	Samtidig vil færre husdyr gi mindre forurensning fra gjødselbruk og gjødselhåndtering til vann og luft (metan og ammoniakk).	høy
59.	Det er behov for å se videre på hvordan negative konsekvenser for jordbruket, endret kulturlandskap, effekter på biologisk mangfold og endringer i avrenning til vassdrag kan minimeres ved gjennomføring av kostholdstiltaket.	middels
60.	Både kostholds- og matsvinntiltaket gir også utslippsreduksjoner utenfor Norge slik de er utformet her.	høy

Analyseskjema 3: Klimaplan 2021-2030

Dokument: Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030, (2021)

Kapitel: «3.6, Jordbruket – auka opptak og reduserte utslipp»

Delkapittel: «3.6.6 Regjeringsarbeidet med forbruksendringer som indirekte kan gi utslippsreduksjonar i jordbrukssektoren»

Analysetekst: innledning til kapitlet om kostholdstiltaket og matsvinntiltaket (3.6.6), s. 116-117

Ord: 975 / Sekvenser: 50

Koder: Jordbruket, Kostholdstiltaket, Forbruker/befolkningen, Klima/miljø, Regjeringen/staten, Helse, Modalitet

Nr	Sekvens	Modalitet
1.	3.6.6 Regjeringsarbeidet med forbruksendringar som indirekte kan gi utsleppsreduksjonar i jordbrukssektoren	lav
2.	Regjeringa vil	middels
3.	<ul style="list-style-type: none"> halde ved like og vidareutvikle oppfølgingspunkta i Nasjonal handlingsplan for betre kosthald 	lav
4.	<ul style="list-style-type: none"> styrkje og vidareutvikle det tverrsektorielle arbeidet på kosthalds- og klimaområdet, irekna samarbeidet med matvarebransjen 	middels
5.	<ul style="list-style-type: none"> gradvis styrkje arbeidet med å fremje kunnskap om og tilrettelegging for eit sunt, berekraftig og klimavenleg kosthald i barnehage, skole og skolefritidsordninga 	lav
6.	<ul style="list-style-type: none"> arbeide for at offentleg sektor stiller klima- og miljøkrav og bruker etablerte ernæringskriterium i eigne innkjøp av mat- og måltidstenester 	middels
7.	Arbeidet inneber rettleiing av offentlege innkjøparar med utgangspunkt i gjeldande innkjøpsreglar	lav
8.	<ul style="list-style-type: none"> gjennomføre hyppigare undersøkingar av kosthaldet i ulike grupper av befolkninga for å følgje opp arbeidet med eit sunt, berekraftig og klimavenleg kosthald og for å vurdere om vedteken politikk på tilstrekkeleg vis fører til at vi når måla om å få befolkninga til å følgje kostråda frå Helsedirektoratet 	middels
9.	<ul style="list-style-type: none"> vurdere å etablere ein modell for å utvikle samarbeid om tilrettelegging for eit sunt, berekraftig og klimavenleg kosthald i fylke og kommunar 	lav
10.	Dette inneber òg betre oversikt over kosthaldet og påverknadsfaktorar i tråd med folkehelselova	
11.	<ul style="list-style-type: none"> i dialog med bransjen gjennomgå struktur, finansiering og oppgåver knytte til opplysningsarbeidet for å få til ein meir einsarta kommunikasjon av kostråda frå Helsedirektoratet 	lav
12.	<ul style="list-style-type: none"> at staten skal gå føre som eit godt døme og målretta trappe opp innsatsen for å redusere matsvinn i offentlege verksemder for å bidra til å nå målet i bransjeavtalen om redusert matsvinn 	middels
13.	<ul style="list-style-type: none"> arbeide for å betre kartlegginga og rapporteringa av matsvinn i offentleg sektor 	middels

14.	<ul style="list-style-type: none"> at hovudrapportane under bransjeavtalen frå 2020 og 2025 inngår i grunnlaget for vurderingar av behovet for å justere verkemiddelbruken for å nå målet i bransjeavtalen og bidra til å nå klimamålet for 2030 	lav
15.	<ul style="list-style-type: none"> at departementa som har signert bransjeavtalen om redusert matsvinn, arbeider for å auke tilslutninga til bransjeavtalen 	middels
16.	<ul style="list-style-type: none"> gå i dialog med mellom andre opplysningskontora i landbruket og Sjømatrådet om å styrkje arbeidet deira for redusert matsvinn 	lav
17.	<ul style="list-style-type: none"> sjå arbeidet med matsvinn i samanheng med eit gradvis styrkt arbeid med å fremje kunnskap om korleis ein kan leggje til rette for eit sunt, berekraftig og klimavenleg kosthald i barnehage, skole og skolefritidsordning 	lav
18.	<ul style="list-style-type: none"> setje arbeidet med redusert matsvinn i samanheng med auka utnytting av heile matressursen som blir hausta/dyrka, medrekna auka bruk av restråstoff 	lav
19.	Jordbruket arbeider med å redusere utsleppa per produserte eining, og dette arbeidet har vi omtalt i kapittel 3.6.5	middels
20.	I tillegg til å redusere utsleppa per produserte eining, kan endringar i matforbruket føre til ei anna samansetjing av produksjonen og vidare til endringar i klimagassutsleppa frå jordbruket.	middels
21.	Dette avsnittet beskriv den delen av intensjonsavtalen med organisasjonane i jordbruket som omhandlar arbeidet regjeringa gjer med forbruksendringar (del B i intensjonsavtalen).	middels
22.	Avtalen gir følgjande døme på tiltak regjeringa vil arbeide for:	middels
23.	- å oppnå målet om å redusere matsvinn med 50 prosent innan 2030	lav
24.	- å endre matforbruket i den norske befolkninga slik at matforbruket i størst mogleg grad blir i tråd med kostråda frå Helsedirektoratet	lav
25.	Om vi når målet om å redusere matsvinnet, treng vi ikkje å produsere like mykje mat.	middels
26.	Når vi når målet vi har sett oss om at befolkninga i større grad skal følgje kostråda frå Helsedirektoratet, inneber det at etterspurnaden etter raudt kjøt og foredla kjøtvarer blir lågare.	lav
27.	Et vi mindre mat med høge klimagassutslepp, som raudt kjøt, skal jordbruket difor produsere mindre av desse varene som tilpassing etter etterspurnaden.	høy

28.	Klimagassutsleppa frå jordbruket blir då lågare.	høy
29.	Løysinga på dei globale klimaendringane vil krevje kollektive atferdsendingar, ifølgje FN's miljøprogram.	høy
30.	Difor er forbruksendingar ein del av intensjonsavtalen med jordbruket.	høy
31.	«Farm to fork»-strategien, som Europakommisjonen la fram i mai 2020, tek òg for seg heile matsystemet og den innbyrdes avhengigheiten mellom friske menneske, sunne samfunn og ein sunn planet, så boks 3.2.3	middels
32.	Helsestyresmaktene tilrår eit variert kosthald med mykje grønnsaker, frukt og bær, grove kornprodukt og fisk, og avgrensa mengder foredla kjøtvarer, raudt kjøt, salt, sukker og metta feitt.	middels
33.	Produksjonen av ulike jordbruksvarer har ulikt klimaavtrykk ¹⁴ , og det er stort samsvar mellom eit kosthald som blir tilrådd for å fremje helse, og eit kosthald som er meir berekraftig ¹⁵ .	høy
34.	Regjeringa har mål om at nordmenn et i tråd med kostråda frå Helsedirektoratet.	middels
35.	I 2018 kasta vi i Noreg minst 390 000 tonn mat som kunne vore eten, frå matindustrien, grossistane, daglegvarehandelen og heime hos forbrukarane.	høy
36.	I tillegg til å sikre at maten som blir produsert endar opp på tallerkenen og blir eten, er det viktig å utnytte betre dei matressursane vi haustar og dyrkar fram.	høy
37.	Dette betyr at vi òg må bruke meir av restråstoffet, slik at vi unngår at verdifulle ressursar går tapt.	høy
38.		
39.	Ifølgje FN's definisjon leverer matsystem som er berekraftige, mat- og ernæringstryggleik til alle, på ein måte som òg tek vare på det økonomiske, sosiale og miljømessige grunnlaget for mat- og ernæringstryggleik for framtidige generasjonar.	høy
40.	Mat frå landjorda utgjer i dag 95 prosent av kaloribehovet, mat frå havet utgjer 5 prosent.	høy
41.	Berekraftig produsert sjømat har etter FN's matsikkerhetskommité ei viktig, men ofte oversett rolle når det gjeld matsikkerheit og ernæring.	høy
42.	Ein føresetnad for sjømatbidraget er eit sunt og reint naturmiljø, berekraftig ressursforvaltning og produksjon, i tillegg til at nok, trygg og sunn sjømat kjem seg gjennom matkjeda og til slutt blir ete.	høy
43.	Det er nødvendig med heilskapleg tilnærming frå og samarbeid mellom dei ulike sektorane og aktørane som har ansvaret for og påverkar ulike element i matverdikjeda.	middels
44.	Kunnskapsstøtteinstitusjonar, som Havforskningsinstituttet, Nofima, SINTEF m.v., fremjar	middels

	kunnskapen som ligg til grunn for vurderingane om sunn og berekraftig sjømat.	
45.	Nordisk ministerråd skal fram mot 2022 revidere dei felles nordiske tilrådingane for næringsstoff .	høy
46.	Desse tilrådingane er det faglege grunnlaget for dei offisielle nasjonale kostråda i dei nordiske landa og kjem primært til å bli utarbeidde frå eit helseperspektiv.	høy
47.	Berekraftig kosthald vil denne gongen i sterkare grad bli inkludert i ernæringstilrådingane , der det er tilstrekkeleg vitenskapleg dokumentasjon.	høy
Fotnoter:		
48.	14 Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling - En fremtidsrettet jordbruksproduksjon.	
49.	15 Nasjonalt råd for ernæring (2017): Bærekraftig kosthold - vurdering av de norske kostrådene i et bærekraftperspektiv.	

Analyseskjema 4: Høringsuttalelse Norges Bondelag

Dokument: Høringsuttalelse - Klimakur 2030 (2020)

Kapittel: 6. Kommentarer til Del A - Kapittel 7 Jordbruk

Ord: 6606 / Sekvens: 94

Koder: Jordbruket, Kostholdstiltaket, Forbruker/befolkningen, Klima/miljø, Regjeringen/staten, Helse, Modalitet

Nr.	Sekvens	Modalitet
	6. Kommentarer til Del A - Kapittel 7 Jordbruk	
1.	I avsnittet følger Norges Bondelags kommentarer til kapittel 7 i <i>Klimakur 2030</i> .	
2.	6.1 Tiltaket «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk»	
3.	Norges Bondelag ønsker at mest mulig av maten som spises i Norge, skal være produsert i Norge. Gjennomføring av tiltaket i <i>Klimakur «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk»</i> har store konsekvenser for norsk landbruk og vår evne til å forsyne den norske befolkning med mat. Gjennomføring av dette tiltaket vil føre til en drastisk nedgang i distriktsarbeidsplasser, både i jordbruket og i mat- og drikkenæringa, som vanskelig lar seg erstatte.	høy
4.	Norges Bondelag advarer sterkt mot å gjennomføre tiltaket «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk».	høy
5.	Samtidig pekes det på flere viktige muligheter i <i>Klimakur 2030</i> for økt norsk produksjon av potet, korn, frukt, grønnsaker og bær. Norges Bondelag støtter en slik satsing. I følge AgriAnalyse er 89 prosent av melkekyrner, 91 prosent av søyene og 69 prosent av ammekyrner utenfor sone 1 og 3 (med unntak av Rogaland sone 3), der det er grunnlag for dyrking av korn, grønt og potet i Norge (Haarsaker, V. 2019: 40). Tilgang	middels

	på areal representerer derfor ingen barriere av betydning for å øke norsk planteproduksjon. Nivået for økt planteproduksjon i Klimakur 2030 synes imidlertid lite realistisk uten betydelige endringer i handelspolitiske rammevilkår som åpner for et langt sterkere importvern enn i dag.	
6.	Tiltakskostnaden er beregnet til under 500 kr/tonn i Klimakur 2030. Norges Bondelag mener at den beregnede tiltakskostnaden er mangelfull og misvisende. Beregningen setter ikke verdi på tapte fellesgoder ved et redusert landbruk, som åpent kulturlandskap og bosetting i distriktene. Beregnet tiltakskostnad tar videre utgangspunkt i en rekke positive gevinster knyttet til kostholdsending, som ikke kan relateres hverken til reduserte klimagassutslipp, endret kjøttinntak eller nedgang i norsk husdyrhold. Tapte investeringsverdi ved husdyrproduksjon eller behov for økte investeringer i planteproduksjon eller heller ikke tatt hensyn til i beregningen.	høy
7.	Norges Bondelag peker på at tiltakskostberegningen av tiltak J01 i Klimakur er meget mangelfull med en rekke usikre forutsetninger. Beregningen kan derfor ikke inngå i regjeringas beslutningsgrunnlag for valg av endelige klimatilak, slik den nå foreligger.	høy
8.	6.1.1 Tiltaket har betydelige konsekvenser for norsk landbruk og sysselsetting i distriktene	høy
9.	Klimakur 2030 synliggjør at en betydelig kostholdsending med en drastisk nedgang i forbruk av kjøtt fra beitedyr vil få store konsekvenser for sysselsetting i distriktene og verdiskapinga i norsk landbruk og matindustri.	middels
10.	Figur A 61 i Klimakur 2030 viser estimert nedgang i jordbruksproduksjon ved implementering av tiltaket. Figuren viser en estimert nedgang som tilsvarer om lag 70 prosent nedgang i produksjonen av ammeku og om lag 40 prosent nedgang i produksjonen innen sau og lam. Videre i Klimakur står det at produksjon av gris er redusert på samme nivå som sau og lam. I Klimakur står det videre at nedgangen i sysselsettinga i jordbruket som følge av tiltaket forventes å være 6350 årsverk i 2030 og tilsvarer om lag en fordobling av den forventede nedgangen. I dette er kun årsverk i primærproduksjonen inkludert. Ringvirkninger i form av nedgang i sysselsetting for norsk mat- og drikkenæring kommer i tillegg (Miljødirektoratet 2020: 211). Ytterligere vil det ha betydning for sysselsetting i andre næringer i distriktene, herunder håndverker- og servicenæringene.	middels
11.	I NIBIOs underlagsrapport til «Klimakur 2030: Overgang fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk» fastslås det tydelig at tiltak J01 er i strid med Stortingets mål for jordbrukspolitikken. Det heter i rapporten at: «Økt areal til produksjon av frukt og grønnsaker kan ikke kompensere fullt ut for redusert grovfoåreal og areal til foåkorn. Det virker derfor vanskelig å kunne forene den jordbrukspolitiske målsettingen om å opprettholde «landbruk over hele landet» med en vridning av kostholdet fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk.» (Mittenzwei et.al 2020: 44)	middels
12.	Konklusjonen om at tiltaket virker vanskelig å forene med Stortingets målsetting om et levende landbruk over hele landet	høy

	<p>er ikke gjengitt i hovedrapporten. I <i>Klimakur 2030</i> anerkjennes det at noen tiltak kan gå på bekostning av Stortingets øvrige mål i jordbrukspolitikken, men det konkluderes med at «Det vil derfor bli viktig å innrette virkemidler slik at de ulike hensynene balanseres i størst mulig grad» (Miljødirektoratet 2020:176). Norges Bondelag mener tiltaket J01 i Klimakur er uforenelig med Stortingets mål om å ivareta et landbruk over hele landet.</p>	
13.	<p><u>Tiltaket medfører 8900 færre fjøs og over 300 000 færre beitedyr i Norge</u> AgriAnalyse har på bakgrunn av NIBIOs underlagsutredning «Klimakur 2030: Overgang fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk» beregnet konsekvenser tiltak J01 vil få for norske gårdsbruk.</p>	høy
14.	<p>Hovedkonklusjonen i notatet er at tiltaket J01 vil gi over 8900 færre driftsenheter og 300 000 færre beitedyr i jordbruket i 2030. Nedgangen representerer avvik fra referansebanen mot 2030. Estimert nedgang er justert for at oppstart av tiltaket i <i>Klimakur 2030</i> er forskjøvet med to år (Holmen, B. 2020).</p>	høy
15.	<p>I notatet peker AgriAnalyse på at tiltaket som beskrives i <i>Klimakur</i> i hovedsak rammer områder/fylker der potensiale til alternativ landbruksproduksjon er liten. Nesten 80 prosent av sauebrukene og over 60 prosent av ammekufjøsene vil bli borte i grasområdene dersom nedgangen fordeler seg jevnt over hele landet. Dersom sone 3 og 4 tas med i regnestykket over områder uten alternativ til beitedyr, representerer det over 90 prosent av sauebrukene og 85 prosent av ammekufjøsene. Beregninger for melkeku viser en nedgang på 1252 produksjonseenheter fra 2018 til 2030 på landsbasis. Det er ikke utarbeidet over antatt fordeling av estimert nedgang for melkekufjøs mellom de ulike regionene. AgriAnalyse har vurdert regionale effekter som følge av implementering av tiltak J01 i <i>Klimakur 2030</i>, fordelt på ammekufjøs, sauefjøs og grisekjøl. Under følger en oppsummering av de viktigste funnene for noen utvalgte områder:</p>	middels
16.	<p>- Vestland:</p> <ul style="list-style-type: none"> o <i>Sau og lam</i>: I 2018 var det om lag 3656 sauefjøs i Vestland. <i>Klimakur</i> gir nedgang på nesten 860 sauefjøs i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket, så samla sett vil det være en nedgang på over 1400 sauefjøs i Vestland i 2030, sammenlignet med 2018. o <i>Ammeku</i>: I referansebanen mot 2030 forventes en vekst for ammeku i Vestland fra 564 til 766 bønder. Implementering av tiltaket J01 i <i>Klimakur</i> snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 474 færre ammekufjøs i 2030, enn sammenlignet med referansebanen. 	middels

17.	<p>- Møre og Romsdal:</p> <p>o <i>Sau og lam:</i> I 2018 var det om lag 1086 sauefjøs i Møre og Romsdal. Klimakur gir nedgang på 256 sauefjøs i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket, så samla sett vil det være en nedgang på 417 sauefjøs i Møre og Romsdal i 2030, sammenlignet med 2018.</p> <p>o <i>Ammeku:</i> I referansebanen forventes en vekst for ammeku i Møre og Romsdal fra 318 til 432 bønder mot 2030. Implementering av tiltaket J01 i Klimakur snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 267 færre ammekufjøs i 2030, enn referansebanen.</p>	middels
18.	<p>- Trøndelag:</p> <p>o <i>Sau og lam:</i> I 2018 var det om lag 1320 sauefjøs i Trøndelag. Klimakur gir nedgang på 311 sauefjøs i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket, så samla sett vil det være 507 færre sauefjøs i Trøndelag i 2030, sammenlignet med 2018.</p> <p>o <i>Ammeku:</i> I referansebanen forventes en vekst for ammeku i Trøndelag fra 856 til 1162 fjøs innen 2030. Implementering av tiltaket J01 i Klimakur snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 718 færre ammekufjøs i 2030, enn sammenlignet med referansebanen.</p> <p>o <i>Gris:</i> Tiltaket gir 111 færre grisefjøs i Trøndelag i 2030,</p>	middels
19.	<p>- Innlandet:</p> <p>o <i>Sau og lam:</i> I Innlandet var det om lag 2025 sauefjøs i 2018. Tiltak J01 gir nedgang på 478 sauefjøs i Innlandet i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket. Samla sett vil det være 778 færre sauefjøs i 2030, sammenlignet med 2018.</p> <p>o <i>Ammeku:</i> I referansebanen mot 2030 forventes en vekst for ammeku i Innlandet fra 1207 til 1639 fjøs. Implementering av tiltaket J01 snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 1012 færre ammekufjøs i 2030, enn sammenlignet med referansebanen.</p> <p>o <i>Gris:</i> Tiltaket gir 142 færre grisefjøs i Innlandet i 2030,</p>	middels
20.	<p>- Rogaland:</p> <p>o <i>Sau og lam:</i> I Rogaland var det om lag 2536 sauebønder i 2018. Tiltaket J01 gir nedgang på 599 sauefjøs i Rogaland i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket. Samla sett vil det være 975 færre sauefjøs i 2030, sammenlignet med 2018.</p> <p>o <i>Ammeku:</i> I referansebanen mot 2030 forventes en vekst for ammeku i Rogaland fra 830 til 1127 fjøs. Implementering av tiltaket J01 snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 696 færre ammekufjøs i 2030, sammenlignet med referansebanen.</p> <p>o <i>Gris:</i> Tiltaket gir 184 færre grisefjøs i Rogaland i 2030, sammenlignet med referansebanen på 644.</p>	middels

21.	<p>- Viken:</p> <p>o <i>Sau og lam:</i> I Viken var det om lag 983 sauebønder i 2018. Tiltaket J01 gir nedgang på 232 sauefjøs i Viken i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket. Samla sett vil det være 378 færre sauefjøs i 2030, sammenlignet med 2018.</p> <p>o <i>Ammeku:</i> I referansebanen mot 2030 forventes en vekst for ammeku i Viken fra 623 til 846 fjøs. Implementering av tiltaket J01 snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 523 færre ammekufjøs i 2030, enn sammenlignet med referansebanen.</p> <p>o <i>Gris:</i> Tiltaket gir 91 færre grisefjøs i Viken i 2030, sammenlignet med referansebanen på 318.</p>	middels
22.	<p>- Vestfold og Telemark:</p> <p>o <i>Sau og lam:</i> I Vestfold og Telemark var det om lag 522 sauefjøs i 2018. Tiltaket J01 gir nedgang på 123 sauefjøs i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket. Samla sett vil det være nesten 200 færre sauefjøs i 2030 i Vestfold og Telemark, sammenlignet med 2018.</p> <p>o <i>Ammeku:</i> I referansebanen mot 2030 forventes en vekst for ammeku i fylket fra 374 til 507 fjøs. Implementering av tiltaket J01 snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 313 færre ammekufjøs i 2030, sammenlignet med referansebanen.</p>	middels
23.	<p>- Agder:</p> <p>o <i>Sau og lam:</i> I Agder var det om lag 758 sauebønder i 2018. Tiltaket J01 gir nedgang på 179 sauefjøs i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket. Samla sett vil det være 291 færre sauefjøs i 2030 i Agder, sammenlignet med 2018.</p> <p>o <i>Ammeku:</i> I referansebanen mot 2030 forventes en vekst for ammeku i fylket fra 410 til 557 fjøs. Implementering av tiltaket J01 snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 344 færre ammekufjøs i 2030, sammenlignet med referansebanen.</p>	middels
24.	<p>- Nordland:</p> <p>o <i>Sau og lam:</i> I Nordland var det om lag 965 sauefjøs i 2018. Tiltaket J01 gir nedgang på 228 sauefjøs i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket. Samla sett vil det være 371 færre sauefjøs i 2030 i Nordland, sammenlignet med 2018.</p> <p>o <i>Ammeku:</i> I referansebanen mot 2030 forventes en vekst for ammeku i fylket fra 361 til 490 fjøs. Implementering av tiltaket J01 snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 303 færre ammekufjøs i 2030, sammenlignet med referansebanen.</p>	middels
25.	<p>- Troms og Finnmark:</p> <p>o <i>Sau og lam:</i> I Troms og Finnmark var det om lag 595 sauefjøs i 2018. Tiltaket J01 gir nedgang på 141 sauefjøs i 2030. Dette kommer i tillegg til allerede forventet nedgang i fylket. Samla sett vil det være 228 færre sauefjøs i 2030 i Troms og Finnmark, sammenlignet med 2018.</p> <p>o <i>Ammeku:</i> I referansebanen mot 2030 forventes en vekst for ammeku i fylket fra 92 til 125 fjøs. Implementering av tiltaket J01 snur dette bildet til en nedgang tilsvarende 77 færre ammekufjøs i 2030, sammenlignet med referansebanen.</p>	middels

26.	<i>Store konsekvenser for sysselsetting i distriktene og ringvirkninger i mat- og drikkenæringa</i> Norsk mat og landbruk utgjør til sammen Norges største fastlandsindustri med om lag 90 000 sysselsatte. Verdikjeden for mat er en viktig del av norsk forsyningssikkerhet, og skaper stabile arbeidsplasser som er forholdvis uavhengige av konjunktursvingninger.	polaritet
27.	I <i>Klimakur</i> står det at implementering av tiltaket «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk» vil redusere i sysselsettinga i jordbruket med om lag 6350 årsverk i 2030. Dette tilsvarer om lag en fordobling av den forventede nedgangen i perioden. Estimater i <i>Klimakur 2030</i> er korrigeret for økt sysselsetting i grønn- og kornproduksjon. Dersom forutsetningen om dette ikke slår til, vil årsverksnedgangen i primærproduksjon være om lag 2000 årsverk høyere. Estimater for redusert antall årsverk beskriver kun forventet nedgang i årsverk innen primærproduksjonen. Ringvirkninger i form av nedgang i sysselsetting for norsk mat- og drikkenæring, samt nedgang i servicenæring tilknyttet landbruket kommer i tillegg (Miljødirektoratet 2020: 211).	høy
28.	NIBIO har utredet også konsekvenser ved en reduksjon i forbruket av rødt kjøtt tilsvarende 45 prosent fra 2017 til 2027. Rapporten konkluderer med at en slik reduksjon kan redusere antall sysselsatte ned med inntil 40 prosent, avhengig av produktivitetsvekst og innleie av arbeidskraft. I rapporten heter det at «40 prosent reduksjon i antall arbeidsplasser utgjør vel 4000 ansatte sammenlignet med 2017-basis. Nedgangen i sysselsatte siden 2017 blir samlet anslått til 5700 personer. Det er mer enn ti prosent av hele arbeidsstokken i matindustrien totalt.» (Aasheim et.al 2020: 47).	høy
29.	AgriAnalyse har beregnet estimerte ringvirkninger som følge av redusert sysselsetting i jordbruket ved implementering av tiltak J01 (Holmen, B. 2020). Det tas utgangspunkt i NIBIOs underlagsrapport som viser at tiltaket gir tap av 8192 årsverk i primærlandbruket (bønder) for tiltakene som rammer melkeku, ammeku og sau ihht. valgte scenario for 2030 (Mittenzwei, K. 2020). AgriAnalyse har valgt å fokusere på effekten for husdyrproducentene og ikke korrigeret for mulig vekst i antall årsverk innen planteproduksjon som forutsettes i <i>Klimakur</i> . I notatet konkluderes det med et moderat anslag på en ringvirkningseffekt på 2,4 for sau/lam, melkeku og ammeku. Dette gir en total reduksjon på nesten 20 000 årsverk, inkludert de 8192 årsverkene som forsvinner på gårdsnivå. I samme notat vises det til at 89 prosent av brukene som forsvinner ligger i grasområdene og sone 3 og 4. Det vil si at disse områdene vil miste omtrent 17 500 årsverk. Det understrekes at arbeidsplassene i landbruket er distriktsarbeidsplasser, og påpekes videre at det her finnes det få alternative arbeidsplasser innenfor landbruket og i store deler av dette området er det få andre alternative arbeidsplasser (Holmen, B. 2020).	høy
30.	Norges Bondelag viser til at implementering av tiltak J01 vil få dramatiske konsekvenser for sysselsetting i norsk landbruk og mat- og drikkenæring. Vi mener det er svært kritikkverdig at forventet nedgang av sysselsetting og	Høy

	verdiskaping i norsk mat- og drikkenæring, samt nedgang i servicenæring tilknyttet landbruket ved implementering av tiltaket ikke er utredet.	
31.	6.1.2 Bondelaget støtter satsing på økt produksjon og forbruk av norsk frukt, bær og grønnsaker	høy
32.	Klimakur 2030 legger til grunn en vesentlig styrking av flere norske planteproduksjoner til humankonsum. Mot 2030 legger rapporten blant annet til grunn en vekst av norsk produksjon av grønnsaker tilsvarende om lag 90 prosent, økt produksjon av frukt og bær tilsvarende 70 prosent og for potet om lag 30 prosent, sammenlignet med referansebanen. Norges Bondelag vil understreke at vi er svært positive til en slik satsing.	høy
33.	I jordbruksoppgjøret 2019 jf. Prop. 120 S (2018-2019) ble det enighet om en satsing på innovasjon og vekst i grøntsektoren, med mål om å øke norskandelen og møte etterspørselen med mest mulig norskprodusert vare. Som en del av satsingen ble det etablert et rådgivende utvalg for innovasjon og vekst i grøntsektoren. Utvalget fikk følgende mandat: «Utvalget skal innen 15. mars 2020 legge fram en langsiktig plan for styrket innovasjon, vekst og økt norskandel for grøntproduksjoner (grønnsaker, frukt, bær, potet og blomster). Utvalget skal blant annet vurdere markedsmuligheter og ulike markedskanaler, innovasjonsbehov, potensial for produkt- og sortsutvikling, bærekraftige løsninger i produksjonen, samt rekruttering».	høy
34.	Det vises til rapport «Grøntsektoren mot 2035 - sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk» utgitt 26.03.2020 av rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren.	lav
35.	Norges Bondelag vil peke på at utvalget har lagt et godt grunnlag for videre satsing på sektoren. Det er som utvalget peker på et langsiktig arbeid som krever felles innsats fra hele verdikjeden. Norges Bondelags støtter utvalgets ambisjon for totalmarkedet fram mot 2035 om «fem om dagen». Overført på hele sektoren gir dette en vekstambisjon på 75 prosent. Utvalget mener at en vekstambisjon for norskandelen skal være 50 prosents økning. Med dette som bakteppe har utvalget følgende seks anbefalinger: 1. Øke etterspørselen hos forbrukere og i de ulike markedskanalene 2. Utnytte innkjøpskraften i offentlig sektor 3. Utvikle bærekraft som tydelig konkurransefortrinn 4. Styrke produsentøkonomi og rekruttering 5. Øke kvalitet, styrke produktutvikling og utvide sesonger 6. Samordne strategisk satsing på forskning og innovasjon	middels
36.	Flere av virkemidlene som beskrives i Klimakur 2030. Vedlegg 1 - Tiltaksark Jordbruk - J01 er i tråd med utvalgets anbefalinger, herunder virkemidler for forlenget sesong og økt holdbarhet og behov for ytterligere målretting av forskningsmidler. I den nylig inngåtte jordbruksavtalen følges utvalgets anbefalinger opp med videre prosjektarbeid og forsterket virkemiddelapparat for grøntsektoren.	lav

37.	Norges Bondelag forventer at regjeringen i samarbeid med næringen følger opp anbefalingene fra rapporten «Grøntsektoren mot 2035 - sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk».	høy
38.	6.1.3 Økt produksjon av norske grønnsaker, frukt, korn og bær krever ikke nedlegging av norsk husdyrhold	
39.	Mesteparten av grasbasert husdyrproduksjon skjer utenfor kornområdene. Produksjon av grønnsaker og potet krever dessuten svært lite areal sammenlignet med korn- og grovfôrproduksjon. Derfor er det ikke nødvendig å redusere husdyrproduksjonen for å øke produksjonen av korn og grønt/potet.	høy
40.	Fra toppnivået på 3,6 mill. dekar er kornarealet falt til om lag 2,8 mill. dekar i dag uten at grasarealet har steget særlig i perioden 2004-2018. Det er også nedgang i arealet for potet, grønnsaker, frukt og bær og nedgangen i kornareal er langt større enn oppgangen av grasarealet i samme periode, selv om grasarealet har økt noe mer i kornområdene (Tufte, T. og A. Thuen 2019).	polaritet
41.	Figur 1. Samlet arealendring 2004-2019 (Tufte og Thuen 2019).	
42.	I Klimakur 2030 forutsettes det at humankonsumet av korn, grønt og potet skal øke betydelig. For korn kan veksten skje gjennom høyere bruk av eksisterende kornavling og noe vekst i kornareal. For at produksjonen av potet og grønnsaker skal øke i tråd med Klimakur's scenario, kreves det økt bruk av dagens kornareal. Dette er de eneste områdene med en størrelse og jordkvalitet som gjør det realistisk ut fra et økonomisk perspektiv å etablere ny produksjon av potet og grønnsaker. Samlet utnyttes 220 000 da til potet og grønt i dag. En økning av areal tilsvarende modellert forbruksvekst vil kreve i underkant av 200 000 dekar større areal (Smedshaug, C.A. 2020).	polaritet
43.	Norges Bondelag vil peke på at det ikke er en motsetning mellom dagens husdyrproduksjon og en økt satsing på planteproduksjon.	middels
44.	6.1.4 Skissert økning i selvforsyningsgrad er urealistisk uten betydelige endringer i importvernet	høy
45.	I Klimakur 2030 sin beskrivelse av tiltaket «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kosthold og fisk» legges det til grunn at selvforsyningsgraden vil øke med 10 prosentpoeng til totalt 58 prosent, selv om kjøttforbruket reduseres betydelig mot 2030. Samtidig legger rapporten til grunn at rammene for dagens importvern ligger fast.	lav
46.	En sammenstilling av underlagsmaterialet til Klimakur 2030 (Mittenzwei et.al 2020) viser at den økte selvforsyningsgraden skal oppnås gjennom en stor forbruksøkning av norsk korn, samt adskillig mer potet og grønnsaker og litt mer frukt (Smedshaug, C.A. 2020). Det forutsettes økt produksjon og konsum av norsk korn på 118 prosent og en tilsvarende økning av norsk matpotet på 90 prosent.	høy
47.	Skal en slik omveltning av det norske kostholdet være mulig forutsettes en rekke, betydelige endringer i nordmenns	polaritet

	<p>kostholdsvaner. Forbruket av matpotet i norske husholdninger er halvert bare siden 2000. Forbruket av industripotet har holdt seg stabilt i samme periode. Dette er en forbrukertrend som er vanskelig å snu med mindre prisene øker kraftig eller man opplever en redusert tilgang på konkurrerende varer som ris og pasta.</p>	
48.	<p>En betydelig økt norskandel på korn vil også kreve betydelige forbruksendringer. Dagens norskandel for matkorn er om lag 33 prosent. Dette konsumeres primært via produksjon av bakemel. I snitt oppfyller ca. halvparten av dagens hveteavling kravene til bakekvalitet, resten må importeres. Dette utgjør til sammen om lag 70 prosent av norsk kornforbruk til humankonsum. Resten av kornforbruket dekkes gjennom importen av diverse fabrikata som deiger, frosne bakervarer, kjeks og knekkebrød gjennom RAK-ordninga i EØS. Denne importen er doblet siden 2000 (Smedshaug, C.A. 2020).</p>	høy
49.	<p>Dersom vi forutsetter at EØS-avtalen og dagens rammer for importvernet ligger fast, må økningen av norskandelen på kornet skje gjennom økt produksjon av mel. Norsk produksjon av mathvete kan trolig økes noe gjennom forbedret agronomi, sortsutvikling og bedre tørke- og høstingskapasitet. Men størstedelen av økningen må i normalår skje gjennom reduserte krav til bakekvalitet og økt bruk av kornsorter vi har gode forutsetninger for å produsere i Norge, som bygg og havre. Dette tilsier at store deler av forbruksøkningen må tas gjennom en stor vridning over til andre typer produkter som grøt og flatbrød. Per dags dato konsumeres det bygg tilsvarende 1,2 prosent av hvetekonsumet i Norge.</p>	høy
50.		
51.	<p>Norges Bondelag deler ønsket om økt konsum av norsk planteproduksjon, som korn, poteter og grønnsaker. Men den betydelige kostholdsomleggingen som forespeiles i Klimakur 2030 forutsetter svært radikale forbruksendringer. Innenfor rammevilkårene satt gjennom WTO og EØS, framstår den økte selvforsyningsgraden skissert i Klimakur 2030 i all hovedsak som en regneøvelse og ikke som en realistisk mulighet.</p>	middels
52.	<p>6.1.5 Tap av fellesgoder som landbruket leverer er ikke inkludert i beregnet tiltakskostnad</p>	polaritet
53.	<p>I Klimakur 2030 hevdes det at tiltaket «Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk» har en tiltakskostnad under 500 kr/tonn. I denne beregningen er verdien av helsegevinst som følge av endret kosthold satt til ca. 98 mrd. kr (middels scenario samlet over perioden 2021-2030), hvorav 86 mrd. knytter seg til «økt livskvalitet». De resterende 12 mrd. kommer i tillegg til en positiv gevinst ved antatt mindre kostnader i helsevesenet ved endret kosthold. Helsegevinsten er først og fremst knyttet til kostrådene for frukt og grønt (Mittenzwei et.al 2020: 40) Det er utvilsomt knyttet stor usikkerhet til om 98 mrd. gjenspeiler en reell verdi av tiltaket, hvilket også framkommer i rapporten, men på tross av stor usikkerhet er likevel beregnet tiltakskostnad inkludert og tillagt stor vekt.</p>	høy

54.	Landbrukets hovedoppgave er produksjon av mat til det norske markedet. Men i næringas samfunnsansvar ligger også ansvar for flere fellesgoder. Et levende kulturlandskap, sysselsetting og bosetting i distriktene og matberedskap er viktig eksempler på slike fellesgoder som er av stor verdi for samfunnet, men som ikke er omsettbare i et marked og dermed krevende å sette en prislapp på. Gjennomføring av tiltaket «Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk» har store konsekvenser for disse fellesgodene, blant annet ved færre beitedyr i utmark, brakkelegging av dyrka mark og en betydelig reduksjon i årsverk i landbruk og tilknyttet industri i distriktene, jfr. avsnitt 6.1.1. Men mens det åpenbart har vært stor vilje til å ta i bruk en høyst usikker metodikk for å sette verdi for en antatt økning i livskvalitet som følge av et endret kosthold, så har det dessverre ikke vært tilsvarende vilje til å beregne estimert verditap for fellesgoder for det norske samfunnet som landbruket leverer.	høy
55.	Dette framgår tydelig av NIBIOs underlagsrapport (Mittenzwei et.al. 2020), hvor det heter at: «Det er flere forhold som gjør at det i denne analysen ikke har vært mulig å verdsette endringer i eksterne effekter fra jordbruksaktivitet. For det første finnes det ikke data som kan brukes til å beregne alle eksterne effekter fra jordbruket til en slik analyse. For det andre hadde oppdragets budsjettramme og ikke minst tidsfrist gjort det svært krevende å verdsette alle effekter, selv om data hadde vært tilgjengelige. Det skyldes at analysen holder seg på et nasjonalt nivå og at resultater ikke er brutt ned på regionalt eller lokalt nivå - som hadde vært en forutsetning for å kunne verdsette mange av de eksterne effektene og endringer i disse utløst av overgang til andre kosthold.»	høy
56.	NIBIO skriver videre at: «det må antas at de positive eksterne effektene i jordbruket (f.eks. kulturlandskap, biomangfold) overveier de negative eksterne effektene (f.eks. avrenning, luft- og vannforurensning og erosjon). Derfor vil tiltakskostnaden i tendens undervurdere den samfunnsøkonomiske effekten av tiltaket.»	middels
57.	Ifølge NIBIO eksisterer det noe relevant informasjon om metodikk for å sette en verdi på opprettholdelse av kulturlandskapet, men at denne er relativt gammel. NIBIO viser til en svensk undersøkelse fra 1986, hvor man satte en verdi på svensk kulturlandskap utfra betalingsvillighet. Det ble beregnet til 975 SEK per daa i 1986. Omregnet til norske forhold ved bruk av norsk KPI til å prisjustere til 2019 tilsvarer dette 2 371 kr per daa, eller ca. 24 mrd. kr totalt (Drake 1992, Mittenzwei, K. 25.02.2020). Dette er et godt eksempel på at det både er fullt mulig å etablere en metodikk for å sette en pris på fellesgoder som landbruket leverer til samfunnet som vil være av stor betydning for beregning av tiltakskostnad.	polaritet
58.	Norges Bondelag reagerer kraftig på at beregnet tiltakskost for tiltaket J01 har utelatt verdien av flere fellesgoder som landbruket leverer til storsamfunnet. Dette representerer en vesentlig svakhet i beregninga av	polaritet

	tiltakskostnaden og må hensyntas i videre arbeid med stortingsmeldinga om norsk klimapolitikk.	
59.	6.1.6 Positiv helsegevinst i beregnet tiltakskostnad avhenger i svært liten grad av redusert kjøttforbruk	høy
60.	Tiltaket J01 framstilles i Klimakur 2030 som et svært lønnsomt tiltak for samfunnet. Norges Bondelag vil imidlertid påpeke at 3/4 av den positive samfunnsgevinsten ikke er knyttet opp mot redusert kjøttforbruk, men økt inntak av grønnsaker, frukt, nøtter og frø.	høy
61.	For å beregne tiltakskostnaden for J01 er kostråd for fire matvaregrupper valgt ut: 1) nøtter og frø, 2) grønnsaker, 3) frukt og bær og 4) rødt kjøtt. En vesentlig andel av den norske befolkningen får i seg for lite fiber - et næringsstoff med en rekke positive helseeffekter, og som frukt og grønt er en kilde til. Svært mange spiser dessuten mindre frukt og grønt enn kostrådene anbefaler. Det er imidlertid ikke slik at forbruk av frukt, bær, grønnsaker, nøtter og frø står i konkurranse med forbruk av kjøtt.	høy
62.	I underlagsrapporten utarbeidet av NIBIO (Mittenzwei et.al. 2020) fremkommer det at hele 3/4 av helsegevinsten ved omlegging av kostholdet tilskrives økt forbruk av nøtter, frø, frukt, bær og grønnsaker, mens kun 1/4 tilskrives reduksjon i kjøttforbruk. I realiteten betyr dette at klimaeffekten og tiltakskostnaden beskrevet i tiltak J01 i svært stor grad er løstrevet fra hverandre. Den positive helsegevinsten kan realiseres uten en drastisk reduksjon i kjøttinntaket. Reduserte klimagassutslipp i tråd med tiltaket kan også oppnås uten at helsegevinsten innkasseres. Dette kan skje ved at inntaket av frukt, bær, grønnsaker, nøtter og frø ikke øker som forutsatt, selv om kjøttforbruket reduseres.	middels
63.	I NIBIOs underlagsrapport (Mittenzwei et. al. 2020) framkommer det at 80 prosent av estimert helseeffekt ved redusert kjøttforbruk er knyttet til bearbeidet kjøtt, mens kun 20 prosent tilskrives rødt kjøtt. Men en reduksjon i forbruk av kjøtt fra drøvtyggere innebærer ikke nødvendigvis en reduksjon i etterspørsel etter bearbeidede kjøttprodukter. Fremstillingen av helseeffekt av rødt kjøtt, og derigjennom de samfunnsøkonomiske beregningene er misvisende, all den tid Klimakur 2030 beskriver redusert forbruk av rødt kjøtt.	middels
64.	NIBIOs underlagsrapport påpeker også at er helsegevinsten beregnet i tiltakskostnad sannsynligvis er langt høyere enn realiteten, da den teller den samme helsegevinsten flere ganger. Oslo Economics har gjennomgått beregningen av tiltakskostnaden for J01 i Klimakur og påpeker at «I beregningen av helsegevinster er samlet antall sparte leveår (DALYs) av et sunnere kosthold inkludert på nytt hvert år, til tross for at det i hovedsak er den samme befolkningen som påvirkes fra år til år. Dette innebærer at den samme helsegevinsten er talt flere ganger.» (Oslo Economics 2020:6).	middels
65.	Rapporten fra Oslo Economics konkluderer med at tiltakskostnaden for «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk» sannsynligvis overstiger 1500 kr/tonn.	middels

66.	Norges Bondelag vil også påpeke at gjennomsnittlig inntak av rødt kjøtt i det valgte scenarioet avviker betraktelig fra kostrådet om kjøtt, og er om lag 30 prosent lavere (330 g).	middels
67.	Norges Bondelag mener det er en forutsetning at beregnet tiltakskostnad for et klimatiltak må ha sammenheng med forventet klimagasreduksjon, og ikke en rekke andre forutsetninger om framtidig kosthold som ikke påvirker klimagassutslippene i nevneverdig grad. Norges Bondelag mener tiltakskostnaden for tiltaket «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk» må utredes på nytt og framstilles langt mer transparent enn i Klimakur 2030 og NIBIOs underlagsutredning, før det kan anses som et egnet beslutningsunderlag.	høy
68.	6.1.7 Tapt verdi av investeringer i landbruket inngår ikke i beregnet tiltakskostnad	polaritet
69.	Tiltaket «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk» vil medføre store konsekvenser for norsk landbruk. Figur T-35 skisserer ca. 70 prosent nedgang i ammekuproduksjonen og om lag 40 prosent nedgang innen sau/lam. Svin er ifølge rapporten redusert med likt volum. På tross av betydelige konsekvenser for norske matprodusenter kan ikke Norges Bondelag se at kostnader forbundet med nedskrivning i tapt produksjonsutstyr er hensyntatt i beregningene av tiltakskostnaden.	høy
70.	Privatøkonomiske effekter som følge av J01 inngår i beregnet tiltakskostnad som en del av samfunnets anskaffelseskostnader, jfr. Mittenzwei et.al. 2020. Her framkommer det imidlertid at kun driftskostnader, og ikke kostnader forbundet med tap ved nedskrivning av tapte investeringer, inngår som en del av beregnet tiltakskostnad. I rapporten står det blant annet at: «Driftskostnader omfatter variable innsatsfaktorer slik som kraftføi, gjødsel, plantevernmidler og vedlikehold. Kapitalkostnader slik som avskrivninger eller godtgjøring av lånt kapital og egenkapital inngår ikke i driftskostnadene. Kostnader til leid arbeid eller godtgjøring av eget arbeid inngår heller ikke i driftskostnadene.»	høy
71.	Ifølge «Totalkalkylen for jordbruket» ble det i 2019 foretatt investeringer i landbruket tilsvarende 7 mrd. kroner, hvorav 4,6 mrd. kroner av disse var knyttet til investeringer i driftsbygninger (NIBIO 2019). Det er avgjørende at beregnet tiltakskostnad reflekterer de reelle økonomiske konsekvensene for implementering av tiltak J01. Vi kan heller ikke se at anskaffelseskostnadene knyttet til behov for nyinvesteringer innen planteproduksjon er inkludert i beregnet tiltakskostnad.	høy
72.	Norges Bondelag mener kostnader forbundet med nedskrivning av verdien for investeringer i landbruket og behov for økte investeringer i planteproduksjon må inngå i beregnet tiltakskostnad for tiltaket «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk».	høy
73.	6.1.8 Kommentarer til vurderte virkemidler for å oppnå tiltaket «Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk»	
74.	I Klimakur 2030 beskrives flere virkemidler for å oppnå tiltaket. Norges Bondelag har kommentarer knyttet til noen av	middels

	<p>virkemidlene. Vi ønsker også å påpeke at flere av de foreslåtte virkemidlene kan likevel være hensiktsmessige for å realisere en økt norskandel innen frukt, grønt og bær, samt styrke arbeidet med en velfungerende verdikjede for mat.</p>	
75.	<p><u>Kjøttavgift og endret moms på kjøttvarer gir handels- og karbonlekkasje</u></p>	polaritet
76.	<p>Viser til omtale av pris som virkemiddel for redusert kjøttforbruk i <i>Klimakur 2030</i>. Vedlegg 1 – Tiltaksark Jordbruk – J01, hvor det framkommer tydelig av vurderingene at en særnorsk avgift på mat i form av moms eller en særegen kjøttavgift vil bidra til ytterligere grensehandel. Tall fra SSB viser at den årlige grensehandelen har økt fra om lag 10,5 mrd. kroner i 2010 til 15,6 mrd. kroner i 2019. Dette utgjør store tap for verdiskaping, investeringsevne og arbeidsplasser i hele den norske verdikjeden for mat- og drikkevarer. I <i>Klimakur 2030</i> refereres til det en undersøkelse utført av Norges Handelshøgskole (NHH) som fastslår at kjøtt er den viktigste årsaken til at nordmenn grensehandler. Videre anslås det at en 1 prosent prisøkning på kjøtt i Norge vil føre til 0,7 prosent reduksjon i kjøttomsetning lokalt, dersom avstand til butikken er 60-90 minutter fra grensa (omfatter ifølge NHH 41 prosent av Norges befolkning). En særnorsk prisøkning vil medføre betydelige konsekvenser for norske arbeidsplasser innen mat- og landbruksnæringa og bidra til ytterligere handels- og karbonlekkasje.</p>	middels
77.	<p><i>Klimakur 2030</i> vurderer muligheten for innføring av en differensiert merverdiavgift på mat, med formål om å øke prisen på kjøtt. I 2001 besluttet norske myndigheter å redusere merverdiavgifta til halv sats på mat og drikke. En av de viktigste beveggrunnene for vedtaket var en sosial og treffsikker fordelingsvirkning. Mat er noe alle må ha hver dag, uavhengig av inntekt. Barnefamilier, lavinntektsgrupper uten barn, minstepensjonister og studenter bruker en forholdsmessig større andel av sin inntekt til matforbruk enn høyinntektsgrupper. Positiv fordelingsvirkning, styrket konkurransekraft for norske bedrifter og mulighet for flere norske arbeidsplasser var også viktige årsaker til at halv moms på mat hadde bred støtte fra fagbevegelse og næringsorganisasjoner. Norges Bondelag mener differensiert merverdiavgift for næringsmidler er godt begrunnet og bør videreføres.</p>	høy
78.	<p><i>Klimakur 2030</i> viser til modellberegninger gjort for utslaget ved innføring av kjøttavgift i forbindelse med Grønn skattekommisjon (Mittenzwei, K. 2015). Det ble i denne sammenheng ikke vurdert hva slags konsekvenser en avgift vil ha for import og grensehandel (karbonlekkasje) og Norges Bondelag deler vurderingen i <i>Klimakur 2030</i> om at resultatene bør tolkes med forsiktighet. Vi vil likevel peke på et ytterligere forhold angående kjøttavgift som ikke adresseres i <i>Klimakur 2030</i>, nemlig risikoen for at hele eller deler av avgifta lagt på produkt skyves nedover i verdikjeden. På denne måten vil avgiften i realiteten redusere marginene til leverandør og bonde, heller enn å øke pris på varen i butikk. I NIBIOs presentasjon av egne beregninger fra Grønn Skattekommisjon</p>	høy

	<p>heter det: Forbruket (av rødt kjøtt, red. adm.) reduseres med 1,7 til 3,4 prosent, avhengig av tiltak. Prisen ut til forbruker er beregnet å øke med mellom 5,5 og 7,8 prosent. <u>Prisoppgangen er mindre enn selve avgiften. Årsaken er at deler av avgiften veltes over på produsentene</u> (vår understreking) (Mittenzwei 2015). Risikoen for utilsiktede virkninger i verdikjeden for mat bør også inngå i regjeringas kunnskapsgrunnlag.</p>	
79.	<p><u>Velfungerende verdikjeder og økt satsing på alternative salgskanaler</u></p>	
80.	<p>Klimakur 2030 peker på flere mulige barrierer i dagligvareledet for å redusere salget av kjøtt og styrke salget av planteprodukter, ihht. tiltak J01. Selv om Norges Bondelag ikke støtter tiltaket er det flere vurderinger knyttet til mulighetsrommet for økt norskandel og introduksjon av nye produkter basert på norske råvarer som vi mener er verdt å merke seg. Norges Bondelag vil blant annet peke på analysen i Klimakur 2030 om at maktkonsentrasjon, vertikal integrasjon og butikkstruktur kan være til hinder for introduksjon av nye produkter. Dette kan etter vår mening også påvirke muligheten for økt norskandel i flere produktgrupper. Problemstillingen blir belyst i den nylig vedtatte Lov om god handelsskikk. Norges Bondelag forventer også at det vurderes tiltak og virkemidler i den varslede stortingsmeldingen om konkurranse i dagligvaremarkedet.</p>	lav
81.	<p>En annen barriere for økt norskandel innenfor flere matvaregrupper som Klimakur adresserer er utfordringer knyttet til grossistledet, som ofte velger utenlandsk frukt/grønt som er tilgjengelig hele året. Grossistledet er i dag i all hovedsak er eid av dagligvarekjedene. Et arbeid med lengre holdbarhet på norske varer vil også være positivt for økt norskandel innenfor sesongvarer som frukt, grønnsaker og bær. Norges Bondelag støtter at det bør utredes aktuelle virkemidler for hvordan det kan stimuleres til at norske varer i sesong gis fortrinn foran importerte varer, og viser partene i årets jordbruksavtale er enige om at skal opprettes.</p>	høy
82.	<p>Klimakur 2030 peker på at dagligvarekjedenes innkjøpsmakt kan redusere lønnsomheten i leverandørledet, som igjen vil gå på bekostning av innovasjonsmuligheter i norsk matindustri. Dette kan utgjøre en barriere for markedsadgang for nye produkter i butikkhyllene. Norges Bondelag mener det kan være fornuftig å se på muligheten for større målretting av FoU-midler til matindustrien med sikte på økt markedsadgang for all norskprodusert mat og drikke.</p>	lav
83.	<p>Klimakur 2030 peker på at økt bruk av alternative ordninger for produksjon (REKO-ringer, Bondens marked, andelskooperativer) kan styrke markedsadgangen for nye produkter. Rapporten peker også på muligheten for å innføre krav til dagligvarehandelen om omsetning av lokalprodusert mat. Norges Bondelag er enige i at det bør stimuleres til mer bruk av alternative salgskanaler, og at et omsetningskrav for lokalmat overfor dagligvarehandelen kan være hensiktsmessig og bør vurderes.</p>	lav

84.	6.1.9 Miljøkonsekvenser for kulturlandskap og biologisk mangfold	
85.	På side 217 i <i>Klimakur 2030</i> påpekes det at forslaget om reduksjon på 70 prosent ammeku og 40 prosent sau vil ha negative konsekvenser for andre fellesgoder fra jordbruket som opprettholdelse av kulturlandskapet og biologisk mangfold.	høy
86.	Kulturlandskapet defineres som en semi-naturlig naturtype. Semi-naturlige naturtyper er formet av ekstensiv bruk og beiting over lang tid, og kjennetegnes av høyt arts mangfold av arter som ikke klarer seg i andre miljøer. Denne typen natur har gått sterkt tilbake over de siste femti årene på grunn av endringer mot mere intensive driftsformer i jordbruket. Areal som er uegnet til nye driftsformer har gått ut av drift, og gamle beitemarker og slåttemark er under gjengroing, eller plantet med skog. I dag er alle disse naturtypene regna som sårbare, sterkt truet eller kritisk truet. Dette er spesielt alvorlig med tanke på at 24 prosent av truede arter i Artsbankens Rødliste fra 2015 har sine habitat i semi-naturlig natur.	polaritet
87.	Semi-naturlige naturtyper domineres av biller, sopper, sommerfugler, karplanter og vepser. Plantene som vokser her, er viktige vertsplanter for flere pollinerende insekter. Regjeringens pollinatorstrategi framholder at beitebruk er positivt for pollinerende insekter. Det er i åpne naturtyper med stor lysinnstråling vi finner flest blomsterplanter. Arealer uten beitedyr gror igjen med kratt og skog og skaper begrensede leveområder for pollinatorenne.	polaritet
88.	Vekstene i denne naturtypen er avhengig av beitedyra for å få gode nok forhold for vekst, reproduksjon og spredning. Det er høy andel av lavtvoksende, lyskrevende planter med svak konkurransevne som er avhengig av at høyere, mer konkurransedyktig vegetasjon holdes nede. Trakk og fjerning av biomasse øker mengden direkte sollys på bakken og gir høyere temperaturer og dermed bedre forhold for disse plantene og andre vekster. Flere plantearter er også avhengig av beitedyr for frøspredning, enten gjennom at frø fester seg på dyrene direkte, eller at de spres gjennom dyremøkk. Dyremøkk i beiter er et viktig livsmiljø for flere insekts- og sopparter. Trolig mer enn 50 arter av møkkbiller og 150 sopparter er knyttet til husdyrmøkk, flere av disse er nå utrydningstruede på grunn av nedgangen i beiting.	polaritet
89.	Det slippes årlig over 2 025 000 sau, 235 000 storfe, 54 000 geiter og 8000 hester på utmarksbeite i Norge. Dette utgjør over 83 prosent av all sau, 30 prosent av alt storfe, 78 prosent av alle geiter og 34 prosent av alle hester i Norge. Gjennom Aichi-målene utarbeidet av FN-konvensjonen for biologisk mangfold har Norge forpliktet seg til å bevare nasjonal biodiversitet. Norges Bondelag mener det ikke er mulig å kompensere for bortfallet av alle beitedyr som følger av tiltak J01 i <i>Klimakur</i> ved å malrette beitebruken for de dyra som er igjen. Gjennomføring av tiltak J01 vil medføre økt gjengroing og forringelse av kulturlandskapet.	polaritet
90.	6.1.10 Konsekvenser for karbonbinding og albedo effekt	

91.	I tillegg til negative konsekvenser for biologisk mangfold, vil Klimakur sitt forslag om å redusere mengden ammeku og sau også trolig ha negative konsekvenser for karbonbinding og albedoeffekt.	middels
92.	I karbonets kretsløp er det der hvor karbonet akkumuleres som har størst interesse i et klimaperspektiv. Vegetasjon fjerner CO ₂ fra atmosfæren gjennom fotosyntesen. Gjennom produksjon av biomasse vil karbon lagres i både levende og dødt plantemateriale, samt jord. Skogplanting og gjengroing på arealer brukt til beiting er av enkelte blitt framholdt som gode tiltak for å øke karbonlagringen og å minske utslipp til atmosfæren. Men for å vurdere den totale effekten må man også se på karbonlagring under bakken og effekter på overflatealbedo. Dette er mengden av sollys som reflekteres av en overflate, og gjengroing og skogplanting kan minske refleksjonen gjennom økt tetthet og mørkere farge i vegetasjonen. Norges Bondelag viser til at flere norske rapporter peker på mulige positive effekter av beitebruk for høy overflatealbedo.	polaritet
93.	Biomasse både over og under bakken er kilder til karbon som ikke slippes ut i atmosfæren. Per i dag finnes det ingen felles akseptert metode for beregning av karbonbalansen i jord i utslippsregnskap for husdyrproduksjon. Flere studier viser imidlertid at karbonbalansen kan ha stor påvirkning på utslippsberegninger, spesielt i produksjoner med drøvtyggere (Aby 2019). Årsaken er at gress lagrer større andel av biomassen i røttene, og tilfører dermed mer karbon til jorden. Større biodiversitet i beitemark, både i form av planter og mikrober, leder også til større karbontilførsel.	høy
94.	Norges Bondelag viser til at klimagasskalkulatoren som er brukt i Klimakur 2030 kun har beregnet karbonbalanse for biokull og bioolje. Positive klimaeffekter som beiting gir på karbonlagring i jord og albedo er ikke vurdert i tiltaket «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk». På den måten framstår tiltaket som mer positivt enn det er.	

Analyseskjema 5: Høringsuttalelse Norsk bonde- og småbrukarlag

Dokument: Høringsuttalelse Til Klimakur 2030. (2020)

Kapitel: Gjennomgang av tiltakene

Delkapittel: J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk

Ord: 3974 /Sekvens: 72

Koder: Jordbruket, Kostholdstiltaket, Forbruker/befolkningen, Klima/miljø, Regjeringen/staten, Helse, Modalitet

Nr.	Sekvens	Modalitet
1.	Gjennomgang av tiltakene	
2.	J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk	

3.	<p>Tiltaket innebærer at kjøttforbruk per innbygger reduseres til 2/3 av kostholdsrådet på maks. 500 gram (ferdig tilberedt) rødt kjøtt i uka (storfe, sau og svin), og at redusert mengde kjøtt erstattes med vegetabilske matvarer og fisk⁷. Det er positivt at man denne gang i større grad har belyst hvilke konsekvenser et slikt tiltak kan ha for norsk arealbruk og sysselsetting. Dermed blir det også tydelig at NBS ikke kan støtte tiltaket i sin helhet, fordi:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tiltaket innebærer at alle husdyrproduksjoner, unntatt fjørfe, blir redusert. Antall sau og ammekyr er estimert å bli redusert med nesten 40 og 70 prosent i 2030 sammenlignet med 2018. Antall mjølkekyr reduseres med 15 % mot 2030 (i referansebanen er reduksjonen -10 %) Norsk jordbruksareal reduseres med over 1 million daa i 2030 sammenlignet med i 2018. 	lav
4.	<p>NBS støtter den delen av tiltaket som går på å øke areal til poteter, grønt og korn, men vil understreke det som påpekes i underlagsrapporten fra Mittenzwei et. al.: «Økt areal til produksjon av frukt og grønnsaker kan ikke kompensere fullt ut for redusert grovfoåreal og areal til fôrkorn. Det virker derfor vanskelig å kunne forene den jordbrukspolitiske målsettingen om å opprettholde «landbruk over hele landet» med en vridning av kostholdet fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk.» (NIBIO 2020 s. 44).</p>	lav
5.	<p>Det er de mindre husdyrbrukene i distriktene som etter alt å dømme vil være de første som faller fra ved en nedskalering av husdyrproduksjonen, og ikke de større husdyrbrukene som ligger i kornområdene. Dette understøttes i beskrivelsen av tiltaket i Klimakur (s.256): Mesteparten av det grovfoåbaserte husdyrholdet foregår i deler av landet der de klimatiske forholdene umuliggjør slik omlegging [til korn eller grønt]. I disse områdene vil det være sannsynlig at drifta avvikles, samt at Sannsynligvis er det produsentene med lavest lønnsomhetsmarginer som først vil falle fra og det er nærliggende å anta at dette vil gjelde småbruk (s. 253).</p>	
6.	<p>Om grovfoårealene som vil gå ut av drift som følge av tiltaket, skriver Klimakur (s. 227) at «På sikt er det sannsynlig at disse arealene gror igjen, med mindre arealene benyttes til andre formål. Dette vil kunne øke karbonopptaket på disse arealene som kan bli bokført i sektoren skog og annen arealbruk, men mest sannsynlig ikke før etter 2030 ettersom gjengroingen tar tid». NBS stiller spørsmål om hvor godt potensialet for karbonlagring ved gjengroing er belyst, gjennom en vurdering av hvor stor andel av beitearealene det faktisk er mulig å plante til med skog. NBS forventer også at regjeringen veier hensynet til matproduksjon og beredskap tyngre enn klimaeffekten ved gjengroing.</p>	høy
7.	<p>Som vist i Klimakur 2030 er potensialet for å dyrke planter til direkte menneskemat er langt større enn det som blir gjort i dag. Men med dagens bruksstruktur og økonomiske realiteter er det ikke mulig å utnytte det teoretiske potensialet for norsk matproduksjon – verken for produksjon av plantemat eller for utmarksbasert kjøtt og mjølk. Dette er i svært liten grad belyst i Klimakur 2030. Videre utredning av hvordan den norske</p>	polaritet

	produksjonen av vegetabiliske matvarer kan økes er nødt til å gå til kjernen i dette, sammen med tollvern og etterspørsel.	
8.	Ingen motsetning mellom husdyrhold og økt grøntproduksjon	
9.	Den beregnede helsegevinsten av tiltaket er i all hovedsak knyttet til økt inntak av frukt, grønnsaker og helkorn, mens redusert inntak av rødt kjøtt bidrar i langt mindre grad (tabell 8 i Mittenzwei et. al., 2020). NBS mener at både planteproduksjon til menneskemat og bruk av utmarksbeiter må økes. En utredning fra 2014 (Arnoldussen et. al.) viser at ved å legge om dyrkingen mot energi- og/eller proteinrike vekster, ta i bruk dyrket mark som nå er ute av produksjon, samt agronomisk optimale vekstskifter, kan matproduksjonen målt som energi og protein økes med om lag 16 prosent, sammenlignet med næværende arealbruk. I dette tilfellet øker arealene av både gras/grovfôr (+7 %), hvete/rug (+19 %), havre (+45 %) og oljevekster samt belgfrukter. Bygg er eneste kornslag som reduseres (-25 %).	høy
10.	NIBIO har beregnet at 13 prosent av jordbruksarealet kan være ute av drift ⁸ . Av dette er 57 prosent maskinelt høstbart jordbruksareal, det vil si fulldyrka og overflatedyrka jord, mens rundt 43 prosent er innmarksbeite. Hvor mye jordbruksareal som har gått ut av drift, varierer mye mellom fylkene. I Troms og Finnmark er 37-38 % av arealet ute av drift, mens i Østfold er det kun 5 % som er ute av drift.	høy
11.	I Klimakur 2030 er ikke bruk av utmarksbeite belyst. Mens 3,7 % av det norske landarealet er jordbruksareal, er 45 % utmarksbeite, dvs. at beite har en slik kvalitet at de kan gi tilvekst hos beitedyr. Dette er beite i snaufjell, fjellskog, barskog, lyngheier langs kysten og raviner i flatbygdene. Arealene kan ikke brukes til annen matproduksjon. NIBIO har beregnet at bruken av utmarksbeite kan mer enn dobles ⁹ , og beitetrykket er i dag for lavt i de fleste deler av landet.	polaritet
12.	NIBIO sine beitekartlegginger viser at det er stor variasjon mellom fylkene når det gjelder hvor høy utnyttning av utmarksbeite er (Figur 4). Allikevel er det ingen fylker som har mer enn 71 prosent utnyttingsgrad. Troms har en utnyttingsgrad på bare 18 prosent, og fylket har samtidig landets beste beitekvalitet (Figur 5). 50 prosent av fôrøptaket i saueproduksjonen hentes i dag fra utmarka (Landbruksdirektoratet, 2018).	høy
13.	⁸ NIBIO - På sporet av fôret: https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2600823/NIBIO_RAPPORT_2019_5_81.pdf?sequence=1&isAllowed=y ⁹ https://www.nibio.no/nyheter/norge--et-utmarksland	
14.	*Figur 4*	
15.	*figur 5*	
16.	Høyere sjøforsyningsgrad krever at vi spiser det landskapet kan produsere	
17.	Det største skiftet i norsk kosthold de siste tiårene er at forbruket av meieriprodukter per innbygger har gått ned, mens forbruket av kylling har økt kraftig. I 2019 var 37 % av energiinntaket animalske matvarer og 63 % vegetabilsk. I 1955 var animalsk 38	høy

	<p>% og vegetabilsk 62 %. Den største endringen er at forbruket av meieriprodukter og animalsk margarin har gått ned, mens forbruket av svin og særlig kyllingkjøtt har gått opp. Forbruket av kjøtt fra storfe og småfe per capita har bare steget svakt (Helsedirektoratet, 2019, tabell 2.50). De siste ti årene har forbruket av grønnsaker økt med 11 prosent i Norge. Forbruket av frukt og bær har gått noe ned og forbruket av matpoteter er redusert med over 75 prosent siden 1970-årene (Grøntutvalget). Økt norsk produksjon av grønt og korn til menneskemat betyr at vi må spise mer potet, bygg, havre og rotgrønnsaker. Det er stor risiko for at forbrukerpreferanser gjør at importen av mat øker. Dersom forbruket av korn og belgvekster skal økes i det omfanget tiltaket legger opp til, vil en betydelig del av dette være som bearbejdede produkter – for eksempel ulike kjøttsubstitutter. For disse produktene er det ikke importbeskyttelse. Det er derfor åpenbart at disse i betydelig grad vil være produsert utenlands og med utenlandske råvarer. Utviklingen innenfor bakevarer de siste åra og andel av matmelet som blir importert som prefabrikkerte bakevarer, er et konkret eksempel på at dette er en svært reell problemstilling.</p>	
18.	<p>NBS stiller også spørsmål ved hvordan forbruket av meieriprodukter per person er redusert i tiltaket. Det kan se ut til at kostholdsrådet om «3 om dagen» er lagt til grunn for dette. NBS vil påpeke at dette kostholdsrådet ikke er en maksimumsanbefaling. Det er kun for rødt og bearbejdet kjøtt kostholdsrådene har en maksanbefaling.</p>	middels
19.	*tabell 2*	
20.	<p>Husdyrholdet må baseres på mer norske ressurser, gårdens arealer og utmarksbeite</p>	høy
21.	<p>Det er bra at Klimakur 2030 ser de klimamessige fordelene med norsk mjølkeku, kombikua, som produserer både mjølk og kjøtt.</p>	høy
22.	<p>Utslippsframskrivningene fram mot 2030 som ligger til grunn for Klimakur, viser en videreføring av dagens utvikling og fastlagt politikk – uten at det innføres nye klimatiltak. I framskrivningene er det antatt at kombikua fortsetter å øke mjølkeytelsen og kraftfôrandelen¹⁰. Det er viktig at klimatiltak ikke er med å forsterke disse trendene, men isteden foreslår tiltak som kan bidra til bedre norsk ressursbruk. Dessverre har Klimakur og underliggende utredning ikke sett på hvordan utslippsbildet og arealbruken vil se ut dersom mjølkeproduksjonen vris over på mer norske ressurser.</p>	høy
23.	<p>På grunn av forventninger om økt mjølkeytelse og økte slaktevekter framover, reduseres antall mjølkekyr i framskrivningene med 11 % fra 2017 til 2030. I tillegg legger Klimakur til grunn et noe lavere totalbehov for mjølk, slik at antall mjølkekyr i tiltak J1 reduseres med 15 %.</p>	middels
24.	*tabell 3*	
25.	<p>Det er ingen grunn til at kombikua skal ete så mye importert fôrråvare som den gjør i dag. Det vil bety lavere gjennomsnittsyttelse, mer søkelys på godt grovfôr, og mer bruk av beite i inn- og utmark. Redusert ytelse i seg selv er ikke et mål. Men det henger helt klart sammen med muligheten til å utnytte norske inn- og utmarksbeiter bedre, øke andel norsk korn i kraftfôret og tilsvarende redusere importen. Harald Volden</p>	høy

	(TINE/NMBU) har vært tydelig på at mjølkeavdråten bør ned med 500 kg per ku/år for å sikre bedre utnyttelse av norske grasarealer, sammen med bedre grovfôrkvalitet ¹¹ .	
26.	80 % av økningen i mjølkeavdrått per ku fra 2002 (ca. 6 500 liter) til i dag (ca. 8 000 liter) kan forklares med økt bruk av kraftfôr ¹² . Selv om en del av effektivitetsøkningen i mjølkeproduksjonen er knyttet til avlsframgang, god dyrehelse og bedre fôring, er det altså ikke til å stikke under en stol at økningen i kraftfôrbruk og endring i sammensetning, er den viktigste grunnen.	lav
27.	Aass og Åby (2018, tabell 3a) viser hvordan produksjon av 1 500 millioner liter mjølk og 80 000 tonn storfekjøtt gir ulikt arealbehov i 2030 avhengig av ytelse. Ved en mjølkeytelse på 7 300 kg EKM/ku vil det være behov for 0,5 millioner dekar mer fulldyrka eng enn ved en mjølkeytelse på 10 700 kg EKM/ku/år. Dette er inkludert areal til ammekyr.	middels
28.	Fordi det trengs stadig færre kyr for å produsere samme totalmengde mjølk, har klimagassutslippene fra mjølkeproduksjonen isolert sett gått ned. Samtidig har dette ført til at volumene av norsk storfekjøtt har falt og importen har økt. Derfor har det de siste ti årene blitt satset mer på spesialisert storfekjøttproduksjon, slik at antall ammekyr har økt parallelt med at antall mjølkekyr har falt og dermed veid opp for de reduserte metanutslippene fra mjølkeproduksjonen.	middels
29.	NBS mener det bør utredes hvordan utslippsbildet og arealbruken vil se ut dersom mjølkeproduksjonen vris over på mer norske ressurser.	middels
30.	*figur 2.2*	
31.	*figur 6*	
32.	Ammekusatsinga	
33.	Norsk Bonde- og Småbrukarlag ønsker en mer nyansert debatt om ammekuas plass i norsk jordbruk. Med fornuftige besetningsstørrelser og riktig geografisk plassering er ammekua en viktig bidragsyter til bruk av norske grasressurser. Siden ammekua ikke har samme krav til ytelse som mjølkekua, kan den klare seg med svært lite kraftfôr. Den er også mindre rovdyrutsatt og egner seg til deltidsbruk.	høy
34.	Gjennom jordbruksoppgjørene i perioden 2008 til 2014 har man lykket med å dekke den noe økte etterspørselen etter storfekjøtt med norsk produksjon, og dermed er importen utover importkvoter redusert. Virkemidlene har vært effektive for å raskt få opp volumet, men hvor og hvordan produksjonen skal foregå har ikke vært gitt like mye vekt ¹³ . I tillegg har innføringen av kvalitetstilskuddet i 2013 (som premierer slaktevekt) vært med å fremme tyngre kjøttfaser.	høy
35.	*figur 2.1*	
36.	Som figuren under viser har det vært en netto avgang i antall mordyr av storfe på Vestlandet og i Nord- Norge. I disse områdene er både korn- og grasarealer redusert. Hvor etableringen av ny ammekuproduksjon skjer er avgjørende for utnyttelsen av norske arealer. Dessverre har ikke økningen i antall ammekyr skjedd i de områder av landet der nedgangen i mjølkekyr har vært størst.	høy
37.	*figur 4.1*	

38.	Det er viktig at ammekuproduksjon ikke fordriver kornarealer. Samtidig er det korngårder som også har arealer som kun egner seg til beite, f.eks. ravineområder i Østfold og Akershus og nedre Buskerud. Drøvtyggere på disse arealene er god lokal ressursutnyttelse. Det betyr nødvendigvis også at noe av kornjorda legges om til grasproduksjon for vinterføôr, men samtidig vil det være positive effekter i form av at man får husdyrgjødsel til kornjorda, og at en kan drive kornproduksjon i et vekstskifte med gras. Det sentrale da blir å sørge for at storfebesetningene ikke er større enn at det gir optimal utnyttelse av gårdens ressurser.	høy
39.	Imidlertid har det gjennom investeringstilskuddene fra Innovasjon Norge de siste årene vært innvilget støtte til svært store besetninger. Den gjennomsnittlige norske ammekubesetningen er på 17 morder, mens brukene som fikk støtte fra Innovasjon Norge i perioden 2008 til 2017, i snitt ville ha en besetning på 55 morder etter investering (AgriAnalyse, 2019, tabell 5.1). Og aller størst i de sentrale kornområdene, med 65 morder. Dette er utvilsomt alt for store besetninger til at det ikke går ut over kornproduksjonen.	Middles
40.	NBS mener at virkemidlene for ammekuproduksjon framover må innrettes sterkere mot å beholde ammekubesetninger i mer marginale områder, mens insentivene for de største besetningene tas ned.	
41.	*tabell 4*	
42.	Økt norsk grøntproduksjon må skje også på mindre bruk over hele landet	høy
43.	Norsk Bonde- og Småbrukarlag jobber for økt produksjon av norsk frukt, grønt og korn, men er opptatt av at det må tilrettelegges for at dette i langt større grad må skje gjennom flere og mindre bruk. Arealene som er mulige å bruke til grøntproduksjon ligger over hele landet, men det er en sentralisering i produksjonen til færre og større bruk i enkeltområder. Det er også helt avgjørende at flere og mindre bruk får mulighet til å levere til grossist. I grøntsektoren foreligger det ingen form for mottakspåkt, slik det gjør for kjøtt, mjølk og korn.	Polaritet
44.	Å spre produksjonen over mindre enheter reduserer også konsekvensene av at enkeltavlinger slår feil eller at det er mangel på arbeidskraft, og styrker dermed matvareberedskapen. Grøntproduksjonen er langt mer arbeidsintensiv i sesong enn kornproduksjon og husdyrhold. Utviklingen for spesielt bær og grønnsaker har gått mot større bruk med mye innleid sesongarbeidskraft. Den store strukturutviklingen har først og fremst skjedd på de beste åkerjordene på Østlandet, Jæren og Trøndelag. Andre distrikt med vanskeligere areal og driftsforhold innen frukt, bær og grønnsaker har noenlunde opprettholdt en småskalastruktur.	høy
45.	Utfordringene som er knyttet til å øke norske grøntarealer er ikke belyst i Klimakur 2030. I stedet er det henvist til at regjeringens grøntutvalg (som da var i prosess) skulle kartlegge dagens situasjon, identifisere ulike muligheter og barrierer, samt foreslå løsninger på disse. Til arbeidet med grøntrapporten er det laget	høy

	et godt faktagrunnlag som ligger vedlagt rapporten, som tydelig viser utviklingen mot færre bruk og sentralisering av produksjonen. Figur 7 under illustrerer hvordan det kun er i arealsone 1 (de beste jordbruksområdene på Østlandet) at det har vært en netto økning i grøntproduksjonen de siste ti årene. Det savnes imidlertid en oversikt over utviklingen på mottaks- og foredlingsnivå, fordi det er helt avgjørende å se utviklingen på primærledd sammen med dette for å kunne sette inn målrettede virkemidler for at mer areal over hele landet kan brukes til grøntproduksjon.	
46.	*figur 7*	
47.	Ifølge Grøntutvalget har: s. 20: Stor grad av import har ført til et sterkt prislefokus i hele grøntsektoren. En krevende konkurransesituasjon har resultert i rask produktivetsforbedring og sterk strukturutvikling i norsk produksjon. Prislefokus og krav til effektivisering har ført til spesialisering og geografisk konsentrasjon av produksjon, men også til økt risiko for økonomiske og avlingsmessige tap og redusert leveringsdyktighet. Når problemer oppstår, er de store ensidige brukene ekstra utsatt. (...) Effektiviseringen og strukturrasjonaliseringen kan stå i motsetning til å nå målet om å ivareta en variert bruksstruktur i hele Norge. Utvalget vurderer det slik at variasjon trolig vil bidra til en mer bærekraftig sektor, økt risikospredning, større mangfold i produkter, produksjonssystemer og omsetning, samt kortere reisevei til markedene.	høy
48.	s. 24: En viktig del av sosial bærekraft er å skape arbeidsplasser av god kvalitet. I dag har grøntnæringen en særlig utfordring knyttet til det store behovet for sesongarbeidskraft.	polaritet
49.	Utvalget har ikke foreslått noen konkrete tiltak for å følge opp utfordringene som er beskrevet innen strukturutvikling og sentralisering, økt risiko i produksjonen og ikke minst den store avhengigheten av sesongarbeidskraft fra EØS og tredjeland. Koronakrisa har for alvor vist hvor sårbar norsk grøntnæring har blitt. Store grøntprodusenter som er avhengig av 50-100 utenlandske sesongarbeidere ser at det er svært vanskelig å få til innkvarteringsløsninger mtp. karanteregler og smittevernregler. Særlig innen grønnsaker og bær signaliserer mange produsenter nedskalering av produksjonen i år. For eksempel opplyser BAMA at årets jordbærproduksjon ligger an til å bli 50-80 % av et normalår på grunn av mangel på arbeidskraft ¹⁴ . Av Klimakur 2030 framgår det at antall årsverk innen grøntsektoren vil øke fra 4 640 i referansebane i 2030 til 6 930 i tiltaket (gitt økt norskandel) (tabell T50 s. 255).	Polaritet
50.	I jordbruksavtalen som ble inngått etter forenklede forhandlinger i slutten av april 2020 er oppfølging av grøntutvalgets anbefalinger en av de store satsingene. NBS mener at videre oppfølging av grøntsatsingen må målrettes i langt større grad mot å utnytte arealer i mer marginale områder og slippe nye produsenter til, samt sikre bedre sosial bærekraft. Utviklingen i norsk grøntsektor er til hinder for å ta i bruk mer av de arealene som er mulig å bruke til grøntproduksjon i Norge. Dette understrekes i underlagsnotatet fra Mittenzwei et. al. (s.59):	polaritet

	«Et viktig hinder for å ta i bruk arealer til kommersiell grønnsaksproduksjon er lønnsomhet og begrensede omsetningskanaler. Det meste av dagens produksjon av potet og grønnsaker omsettes gjennom store kjeder, og med denne omsetningsformen må arealene det dyrkes på være store nok til at det blir økonomisk lønnsomt. En undersøkelse fra 2014 viste at 45 % av Gartnerhallens medlemmer ønsker å utvide produksjonen. For å kunne dyrke lønnsomt på småarealer er det nødvendig med omsetning lokalt gjennom f.eks. andelslandbruk eller REKO-ringer. Slike former for omsetning er i vekst, men for de fleste forbrukere er det lite sannsynlig at det vil bli viktigere enn dagligvarebutikker».	
51.	Grossistene og matvarekjedene er få og de har sentralisert lagrene sine, i tillegg til at de har ønska seg, og fått færre, men større produsenter rundt sine grossistlager. Det er vanskelig for nye produsenter å få kontrakter. Nye salgskanaler gjør det mulig for småskala grøntprodusenter å få avsetning på varene sine, men at en må ta seg av produktene hele veien fra jord og ut til forbruker kan være en barriere for mange for å starte opp med grøntproduksjon. Det mangler gode systemer for at mellomstore og mindre grøntprodusenter kan få levert varene sine uten å måtte stå for hele salgsprosessen selv.	høy
52.	NBS mener at det må stimuleres til en småbruksprofil for frukt og grønt i hele landet, hvor produsentene har kontroll på produksjon og areal. Det må gjeninnføres tak på tilskudd for areal og produksjon. Mottak for frukt og grønt må desentraliseres. Det må ses på virkemidler for å gi kontrakter og salgsmulighet for frukt, bær og grønnsaksprodusenter i hele landet også for mellomstore og små produsenter.	polaritet
53.	Sorts- og teknologiutvikling for småskaladrift	
54.	Grøntutvalget peker på at småskalaprodusenter og dyrkere i marginale områder ofte ikke får nyttiggjort seg erfaringene fra innovasjonen som skjer i norsk grøntsektor, fordi mye av utprøvingen av nye grønnsaksarter eller dyrkingsteknologi foregår direkte i dyrker-grossist-detaljistikjeden (f.eks. søtpotet). NBS mener at sortsutvikling, dyrkingsteknikk og teknologi for mindre, brattlendte og mer værutsatte arealer må prioriteres.	middels
55.	Bedre tollvern på grønt	
56.	Det er helt avgjørende å styrke tollvernet for grøntsektoren, som er den sektoren i norsk jordbruk som har størst importkonkurransen.	polaritet
57.	Regjeringens grøntutvalg skriver at: <i>Tollvernet på grøntområdet gir grunnlag for en høyere pris i det norske markedet på en del produkter. Tollnivaet er likevel så lavt at grossister og industri i mange tilfeller enkelt har et reelt valg mellom norsk og importert vare.</i>	høy
58.	<i>Importvernet for grøntprodukter gir svak beskyttelse for norsk produksjon. Dagligvarekjedene kan enkelt bytte mellom kjøp av norske og importerte produkter, og kjedene benytter seg i ulik grad av denne fleksibiliteten. Næringen ser på et svakt tollvern som en av barrierene for å utvide norsk sesong, fordi det er krevende å konkurrere på tider av året når importprisene er lave og det ikke er tollvern.</i>	middels

59.	NBS mener tollvernet for grønt må forbedres og at salgssesongen for norsk frukt må forlenges.	høy
60.	Mer mangfoldig dyrking	
61.	Grøntutvalget peker på at en utfordring med intensiv planteproduksjon er avrenning av næringsstoffer til vassdrag. Eksempler på tiltak som kan bidra positivt er redusert høstpløying, delt gjødsling, økt bruk av grasdekte soner og belter i dråg og mot åpent vann, vedlikehold av eksisterende dreneringsløsninger og flomvern. Med et stadig mer ustabil vær, og periodevis store nedbørsmengder, øker behovet for tiltak. Grøntnæringen er helt avhengig av en rekke plantevernmidler til bekjempelse av skadedyr, sykdom og ugras, men bruk av plantevernmidler kan medføre risiko for negative helse- og miljøeffekter.	middels
62.	NBS mener at miljøtiltak i grøntproduksjonen må vektlegges i større grad.	høy
63.	Kornøkonomien må styrkes	høy
64.	I Klimakur 2030 pekes det på at årsaker til nedgangen i kornareal er sammensatt. Sma, bratte og dårlige arronderte arealer er tatt ut av drift. Noen arealer er omdisponert til andre formål enn landbruk. En del kornareal er lagt om til grovfôrproduksjon. Thuen og Tuft (2019, tabell 2.3) viser hvordan de største brukene drifter stadig større andel av kornarealet, mens mindre bruk avviker driften. Det er spesielt brukene over 800 dekar som blir relativt flere og drifter mer areal, mens det særlig er for bruk under 300 dekar at bruk avviker driften. Tyngdepunktet for drift av kornareal flyttes fra mange mindre bruk til langt færre og større bruk. Dermed går de minste og mest tungdrevne kornarealene ut av drift, eller legges om til gras.	polaritet
65.	En mer utpreget stordrift i kornproduksjonen kan under norske forhold by på utfordringer i år med vanskelig vær. F.eks. var det høsten 2014 en svært våt innhøstingsperiode som gjorde at tunge skurtreskere og tilhengere i lange perioder ble hindret i å utføre høsting til rett tresketidspunkt. Dermed mistet kornet den optimale kvaliteten som kreves for å kunne brukes til bakevarer, men også til fôrkorn. De mindre brukene med kornarealer klarte seg jevnt over bedre, fordi de som oftest har mindre maskiner som tales bedre av bløt jord (mindre jordpakking, dype hjulspor etc.), som gjør at en kommer seg tidligere ut på jordene når været først tillater det, i tillegg til at innhøstingen går raskere.	middels
66.	NBS mener at kornøkonomien generelt, og for de mindre og mer marginale skiftene spesielt, må styrkes.	høy
67.	Kanaliseringspolitikken må styrkes, men miljøhensyn må ivaretas bedre	høy
68.	Jordbruket har siden 50-tallet prioritert korn og grønnsaker på de beste jordbruksarealene, mens grovfôrbasert produksjon ble trappet ned i disse områdene, og prioritert i dal-, fjord og fjellbygder. Samtidig er det ikke til å stikke under en stol at kanaliseringspolitikken har vist seg å være problematisk agronomisk. Tilførselen av organisk materiale til kornjord har vært begrenset, og mye av kornarealene har vært preget av ensidig korndyrking. Ettårige vekster (korn og grønnsaker) tærer på jorda, mens flerårige (gras) nærer jorda. NBS mener at vekstskifte og fangvekster (tiltak J06) i større grad bør innføres i	middels

	<p>kornproduksjonen. Dette vil bygge opp mikroliv i jorda og øke humusmengde, samt redusere erosjon og avrenning til vassdrag. På s. 257 i Klimakur 2030 pekes det også på at økt avrenning fra korn- og særlig grønnsaksarealer (sammenlignet med gras) til en viss grad kan kompenseres med eksisterende avbøtende avrenningstiltak i RMP, som fangvekster og kantsoner, samt fangdammer og lignende via SMIL-ordningen. Det pekes også på at det også kan delvis kompenseres gjennom å styrke de regionale bestemmelsene hjemlet i Jordlova når det gjelder krav til jordarbeidingspraksis for å hindre erosjon og næringsstofftap.</p>	
69.	<p>Mer bruk av vekstskifte vil også redusere bruk av mineralgjødning og samtidig være klimamessig gunstig ved at man ikke bruker olje eller gass til framstilling av mineralgjødning.</p>	middels
70.	<p>Kanaliseringspolitikken har også ført til overskudd av husdyrgjødsel i enkelte områder, og underskudd i andre områder. Figur 9 under illustrerer forholdet mellom fulldyrka areal og mengde husdyrgjødsel i landets fylker. Manglende spredeareal er særlig et problem i Rogaland som har stor husdyrproduksjon i forhold til fulldyrka areal. Kravet til spredeareal i lovverket er minst fire dekar fulldyrka areal per gjødseldyrenhet.</p>	høy
71.	*figur 8*	
72.	<p>Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener at hovedprinsippene ved kanaliseringspolitikken må videreføres og utvikles, samtidig som hensynet til agronomi og næringsstoffkretsløp må ivaretas bedre, blant annet ved mer bruk av vekstskifte og fangvekster i kornproduksjonen. Næringsstoffbalansen på regionalt nivå må bedres, blant annet gjennom å flytte kraftføkrevende produksjon (svin, kylling, egg) til typiske kornområder der husdyrtettheten er lav.</p>	høy

Analyseskjema 6: Miljødirektoratets oppsummering av høringsuttalelsene

Hentet fra Miljødirektoratets rapport M-1712 | 2020:

«Klimakur 2030: Høringsinnspill. Oppsummering av 1730 hørings svar»

Norsk Bonde- og småbrukarlag, s 66-67, 382 ord

Norges Bondelag, s, 68-69, 177 ord

Gjengivelse av innspill til kostholdstiltaket i oppsummeringen av høringsuttalelsene:

	Norges bondelag	Norsk bonde- og småbrukarlag
Antall ord høringsuttalelse	6606	3974
Antall ord oppsummering	177	382
Prosent gjengitt i oppsummeringen	2,6%	9,6%

nr.	Sekvens	Modalitet
1.	<p>Norsk Bonde- og småbrukarlag (NBS) understreke at det er avgjørende for legitimiteten til klimatiltak i norsk jordbruk og oppslutning fra våre medlemmer, at tiltakene ikke bidrar til å forsterke strukturutviklingen i norsk landbruk, der det blir færre og større gårdsbruk, mer marginale arealer går ut av drift, særlig i Nord-Norge og på Vestlandet, mens importen av mat og fôrråvare øker. Det må ikke innføres krav som de mindre gårdsbrukene ikke er stand til å imøtekomme. De mindre gårdsbrukene er helt avgjørende for å kunne bruke Norges arealressurser på en god måte. De støtter kostholdstiltakets økt satsing på korn, grønt, potet og frukt, men ikke den nedgangen i antall beitedyr som er skissert i tiltaket.</p> <ul style="list-style-type: none"> • NBS etterlyser beregninger av hvordan utslippsbildet og arealbruken ville sett ut dersom mjølkeproduksjonen ble vridd over på mer norske ressurser. • NBS stiller også spørsmål ved hvordan forbruket av meieriprodukter per person er redusert i tiltaket. Det kan se ut til at kostholdsrådet om «3 om dagen» er lagt til grunn for dette. NBS vil påpeke at dette kostholdsrådet ikke er en maksimumsanbefaling. Det er kun for rødt og bearbeidet kjøtt kostholdsrådene har en maksanbefaling. • NBS mener at virkemidlene for ammekuproduksjon framover må innrettes sterkere mot å beholde ammekubesetninger i mer marginale områder, mens insentivene for de største besetningene tas ned. • NBS savner en drøfting av sammenhengen mellom den sterke strukturutviklingen i norsk grøntproduksjon (både i primærproduksjon og på mottakssiden) og potensialet for å utnytte mer av arealene som er egnet til denne type produksjon. Det mangler gode systemer for at mellomstore og mindre grøntprodusenter kan få levert varene sine uten å måtte stå for hele salgsprosessen selv. Sortsutvikling, dyrkingsteknikk og teknologi for mindre, brattlendte og mer værutsatte arealer må også prioriteres. NBS mener at miljøtiltak i grøntproduksjonen må vektlegges i større grad. • NBS mener tollvernet for grønt må forbedres og at salgssesongen for norsk frukt må forlenges • NBS mener at kornøkonomien generelt, og for de mindre og mer marginale skiftene spesielt, må styrkes. Videre mener de at hovedprinsippene ved kanaliseringspolitikken må videreføres og utvikles, samtidig som hensynet til agronomi og næringsstoffkretsløp må ivaretas bedre, blant annet ved mer bruk av vekstskifte og fangvekster i kornproduksjonen. Næringsstoffbalansen på regionalt nivå må bedres, blant annet gjennom å flytte kraftfôrkrevende produksjon (svin, kylling, egg) til typiske kornområder der husdyrtettheten er lav. (s 66-67) 	Høy
2.	<p>Norges Bondelag reagerer kraftig på at beregnet tiltakskost for kostholdstiltaket har utelatt verdien av flere fellesgoder som landbruket leverer til storsamfunnet (Et levende kulturlandskap, sysselsetting og bosetting i distriktene og matberedskap). Dette representerer en vesentlig svakhet i beregninga av tiltakskostnaden</p>	Høy

<p>og må hensyntas i videre arbeid med stortingsmeldinga om norsk klimapolitikk. Norges Bondelag mener kostnader forbundet med nedskrivning av verdien for investeringer i landbruket og behov for økte investeringer i planteproduksjon må inngå i beregnet tiltakskostnad for tiltaket «J01 Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk». Norges Bondelag støtter allikevel flere av de foreslåtte virkemidlene som kan være hensiktsmessige for å realisere en økt norskandel innen frukt, grønt og bær, samt styrke arbeidet med en velfungerende verdikjede for mat. Blant annet kan det være fornuftig å se på muligheten for større målretting av FoU-midler til matindustrien med sikte på økt markedsadgang for all norskprodusert mat og drikke og er enige i at det bør stimuleres til mer bruk av alternative salgskanaler, og at et omsetningskrav for lokalmat overfor dagligvarehandelen kan være hensiktsmessig og bør vurderes. (68-69)</p>	
--	--

Informasjonsskriv og samtykkeskjema

Informasjonsskriv om deltakelse i masterprosjekt hvor formålet er å analysere tekstene og prosessen rundt kostholdstiltaket i Klimakur 2030. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Intervju til bakgrunnsanalyse i masteroppgave i retorikk og språklig kommunikasjon ved UiO (60 poeng) med innlevering våren 2022.

Oppgaven er en retorisk analyse av høringen av kostholdstiltaket i Klimakur 2030 og består av to deler: 1) retorisk policyanalyse av kostholdstiltaket i de tre tekstene: intensjonsavtalen mellom jordbruket og regjeringen, Klimakur 2030 og Klimaplan 2021-2030, og 2) retorisk analyse av bondelagenes høringsinnspill til kostholdstiltaket i Klimakur 2030. Jeg ønsker å undersøke hvordan disse tekstene samhandler, hvordan kostholdstiltaket utvikler seg gjennom tekstene, samt hva motstanden bygger på. Videre vil jeg diskutere funnene i lys av demokratisk deliberasjon, makt- og sjangerteori, klart språk og retorisk medborgerskap.

Opplysningene som hentes inn vil kun benyttes i dette prosjektet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet. Oppgaven inngår også i et uformelt samarbeid med Cicero og studenten har mottatt stipend fra Språkrådet. Oppgaven kan derfor bli publisert av disse institusjonene.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er invitert til å delta i et intervju fordi du arbeidet med kostholdstiltaket i Klimakur 2030 eller kjenner til prosessen rundt.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta innebærer det et semistrukturert intervju på ca. 30 minutter med utgangspunkt i en på forhånd utarbeidet intervjuguide. Intervjuet vil bli tatt opp og transkribert. Hvis jeg ønsker å bruke direkte sitater i oppgaven, skal du få godkjenne disse før publisering.

Intervjuet vil handle om kostholdstiltaket i Klimakur 2030 og prosessen rundt.

Det er frivillig å delta

Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet.

Ditt personvern

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om her. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Opplysningene vil behandles av student og veileder.
- I oppgaven vil jeg benytte navn og stilling/rolle i arbeidsprosessen rundt Klimakur 2030 og sitater som er relevant for denne konteksten.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, som etter planen er 15. mai 2022. Lydopptak vil slettes innen prosjektet er avsluttet og transkripsjonene vil lagres av studenten for etterprøvbarehet og videre forskning.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Universitetet i Oslo har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Charlotte Hidle, charlhi@student.iln.uio.no, tlf. 90977742
- Universitetet i Oslo ved Johan L. Tønnesson, j.l.tonnesson@iln.uio.no.
- UiO personvernombud: Roger Markgraf-Bye, personvernombud@uio.no
- For Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, ta kontakt med: (personverntjenester@sikt.no) eller 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Johan L Tønnesson
Prosjektansvarlig

Charlotte Hidle
Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Retorisk analyse av kostholdstiltaket i Klimakur 2030* og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes ved navn – hvis aktuelt
- at mine personopplysninger lagres etter prosjektslutt, til videre forskning – hvis aktuelt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Referanser

Asdal, Kristin. *Politikkens Natur - Naturens Politikk*. Oslo: Universitetsforl., 2011.

Asdal, Kristin, and Hilde Reinertsen. *Hvordan Gjøre Dokumentanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2020.

Bengtson, Erik. "The Epistemology of Rhetoric. Plato, Doxa and Post-Truth." Ph.d 224, Uppsala University, 2019.

"Norsk Klimapolitikk 1987-2015." 2015, accessed 23.03, 2022, <https://www.cicero.oslo.no/no/posts/klima/norsk-klimapolitikk-1987-2015>.

Berge, Kjell Lars. "Hvor Er Makten I Teksten?". In *Maktens Tekster*, edited by Tom Are trippestad, Siri Meyer and Kjell Lars Berge. Oslo: Gyldendal akademisk, 2003.

———. "Introduksjon – genre Som Sosial Handling." *Rhetorica Scandinavica* 18/2001 (2001).

Beskrivelse Av Klimatiltak Inkludert I Klimalovrapporteringen for 2018. 2018.

Bhatia, Vijay K. *Analysing Genre : Language Use in Professional Settings*. Applied Linguistics and Language Study. London: Longman, 1993.

Bjørkdahl, Kristian. "Den Innflytelsesrike Nøytraliteten." In *Rapporten. Sjanger Og Styringsverktøy.*, edited by Kristian Bjørkdahl. Oslo: Pax forlag, 2018.

———. "Kunsten Å Ikke Lese." Chap. 7 In *Rapporten. Sjanger Og Styringsverktøy.*, edited by Kristian Bjørkdahl, 176-202. Oslo: Pax, 2018.

"Aksjoner Landet Rundt." 2021, accessed 05.02, 2022, <https://www.bondelaget.no/bondelaget-mener/jordbruksoppgjoret/jordbruksoppgjoret-2021/aksjoner-landet-rundt>.

Høringsuttalelse - Klimakur 2030 (2020).

"Klimaavtale for Jordbruket." 2019, accessed 21.10, 2021, <https://www.bondelaget.no/bondelaget-mener/miljo-og-klima/klima/inngar-klimaavtale-for-jordbruket>.

"Om Norges Bondelag." accessed 2022, 28.01, <https://www.bondelaget.no/om-norges-bondelag/>.

Breiviga, Kjersti Rongen "Modale Uttrykksmåtar I Vitskaplege Artiklar." In *Från Terminologisk Teori Till Vetenskaplig Kommunikation*, edited by Christer Laurén and Marianne Nordman, 16-33: Vasa, 2001.

"Jordbruk." Store norske leksikon, 2021, accessed 22.04, 2022.

Cosson-Eide, Hans , and Kristine Ramberg Aasen. "Oecd Kritiserer Norges Klimainnsats: Ligger Ikke an Til Å Nå Målene." *NRK* (nrk.no), 2022. <https://www.nrk.no/norge/oecd-kritiserer-norges-klimainnsats-ligger-ikke-an-til-a-na-malene-1.15939841>.

"Makt." Store Norske Leksikon, accessed 2. november, 2021, snl.no/makt.

"Fakta Om Jordbruk." Statistisk sentralbyrå, 2020, accessed 13.03, 2022, <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/faktaside/jordbruk>.

"Ferske Tal Om Norsk Sjølvforsyning." NIBIO, 2020, <https://www.nibio.no/nyheter/ferske-tal-om-norsk-sjolvforsyning>.

Gabrielsen, Fredrik Moen, and NTB. "Oecd: Norge Vil Trolig Ikke Nå Klimamålet." (e24.no), 2022. <https://e24.no/det-groenne-skiftet/i/IVyo37/oecd-norge-vil-trolig-ikke-naa-klimamaalet>

Goodnight, G. Thomas. "The Personal, Technical, and Public Spheres of Argument: A Speculative Inquiry into the Art of Public Deliberation." *Argumentation and Advocacy* 48:4 (2012): 198-210.

Grue, Jan. *Teori I Praksis : Analysestrategier I Akademisk Arbeid*. Bergen: Fagbokforl., 2015.

Gutmann, Amy, and Dennis Thompson. *Why Deliberative Democracy?* STU - Student edition ed. Princeton: Princeton: Princeton University Press, 2004.

Hagen, Kåre. *Private Aktører I Velferdsstaten (Nou)*. regjeringen.no 2020.

"Norges Offentlige Utredninger (Nou)." Store Norske Leksikon, accessed 23.03, 2022, [https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_\(NOU\)](https://snl.no/Norges_offentlige_utredninger_(NOU)).

Hellspång, Lennart, and Per Ledin. *Vägar Genom Texten : Handbok I Brukstextanalys*. Lund: Studentlitteratur, 1997.

Hermansen, Erlend A. t. , Göran Sundquist, Steven Yearlay, Asunción Lera St.Clair, Kjersti Fløttum, Des Gasper, and James Painter. "Fra Symfoni Til Kakofoni. Rapportene Fra Fns Klimapanel Og Reisen Mot Relevan." In *Rapporten. Sjanger Og Styringsverktøy*, edited by Kristian Bjørkdahl. Oslo: Pax, 2018.

Hohle, Erik Eid. *Landbruk Og Klima – Rapport Fra Arbeidsgruppe*. regjeringen.no, 2016.

Hulme, Mike. *Why We Disagree About Climate Change : Understanding Controversy, Inaction and Opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

"Hva Vil Vi Ha, Klima Eller Mat?". *Nationen* (nationen.no), 2020. <https://www.nationen.no/motkultur/kommentar/hva-vil-vi-ha-klima-eller-mat/>.

"Høringer Klimakur 2030." Miljødirektoratet, 2020, <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/februar-2020/klimakur-2030/>.

Intensjonsavtale Mellom Jordbruket Og Regjeringen Om Reduserte Klimagassutslipp Og Økt Opptak Av Karbon Fra Jordbruket for Perioden 2021-2030. regjeringen.no, bondelaget.no, 2019.

Iversen, Stefan, and Lisa Villadsen. "Nærlesning." Chap. 1 In *Retorik Og Metode*, edited by Mette Begtsson, Kristine Marie Berg and Stefan (red.) Iversen, 29-48. København: Samfundslitteratur, 2020.

Kjeldsen, Jens *Retorikk I Vår Tid : En Innføring I Moderne Retorisk Teori*. 8. oppl. ed. Oslo: Spartacus, Scandinavian Academic Press, 2019.

Kjeldsen, Jens E. "Retorisk Genreanalyse." Chap. 4 In *Retorikkens Aktualitet : Grundbog I Retorisk Kritik*, edited by Marie Lund and Hanne Roer, 85-112. København: Hans Reitzel, 2014.

"Klarspråk – Hva Og Hvorfor?" Språkrådet, accessed 22.04, 2022, <https://www.sprakradet.no/Sprakarbeid/Det-offentlige/Klarsprak/>.

Klimakur 2020 miljodirektoratet.no, 2010.

Klimakur 2030. Miljødirektoratet, 2020.

Klimakur 2030: Høringsinnspill. Miljødirektoratet, 2020.

"Kva Er Ei Høyring? ." 2019, accessed 12.10, 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar/kva-er-ei-hoyring/id2459635/>.

Kvale, Steinar, Svend Brinkmann, Tone Margaret Anderssen, and Johan Rygge. *Det Kvalitative Forskningsintervju*. Interview[S] Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing. 3. utg. ed. Oslo: Gyldendal akademisk, 2015.

Lakoff, George. "Why It Matters How We Frame the Environment." *Environmental Communication: A Journal of Nature and Culture* 4, no. 1 (2010): 70-81.

Lange, Fredrik Borchgrevink "Bondeopprøret Avsluttes." *Nationen* (nationen.no), 2022. <https://www.nationen.no/landbruk/avslutter-bondeopproret/>.

— — —. "Derfor Er Det Tomt for Salat I Mange Butikker." *Nationen* (nationen.no), 2022. <https://www.nationen.no/nyhet/derfor-er-det-tomt-for-salat-i-mange-butikker/>.

"Lansering: Fns Klimapanel's Rapport Om Løsninger." 2022, accessed 20.04, 2022, <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/arrangementer/2022/april/fns-klimapanel's-tredje-delrapport-lansering/>.

"Lov Om Klimamål (Klimaloven)." 2018, accessed 14.03, 2022, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>.

Lund, Marie, and Hanne Roer. *Retorikkens Aktualitet : Grundbog I Retorisk Kritik*. Sprog I Praksis. 3. udg. ed. København: Hans Reitzel, 2014.

Mandat Klimakur 2030. 2019.

Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030. Klima og miljødepartementet (regjeringen.no: 2021). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/>.

"Meldingar Til Stortinget." accessed 05.02, 2022, <https://www.regjeringen.no/no/dokument/meldst/id1754/>.

Miller, Carolyn "Genre Som Sosial Handling." *Rhetorica scandinavica*, no. Nr.18/Juni 2001 (1984): 19-35.

Mittenzwei, Klaus, Finn Walland, Anna Brigitte Milford, and Arne Grønlund. *Klimakur 2030: «Overgang Fra Rødt Kjøtt Til Vegetabilsk Og Fisk»*. (2019).

Maagerø, Eva. *Språket Som Mening : Innføring I Funksjonell Lingvistikk for Studenter Og Lærere*. Oslo: Universitetsforl., 2005.

"Hvordan Skrive Høringsuttalelse?", 2015, accessed 20.03, 2021, <https://naturvernforbundet.no/om-oss/aktiv/naturvernskolen/aktivt-medlem/hvordan-skrive-horingsuttalelse-article32681-3623.html>.

"New Fao Analysis Reveals Carbon Footprint of Agri-Food Supply Chain." UN News, 2021, accessed 12.02, 2022, <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105172>.

"Ny Rapport: – Vi Må Endre Matvanene Våre." *Bergens tidende*, 2020. https://www.bt.no/article/bt-lAkmpy.html?mon_ref=retriever-info.com.

"Om Norsk Bonde- Og Småbrukarlag." accessed 15.01, 2022, <https://www.smabrukarlaget.no/norsk-bonde-og-smabrukarlag/om-oss/om-norsk-bonde/>

Pettersen, Ivar, Arne Grønland, Aina Elstad Stensgård, and Finn Walland. *Klimatiltak I Jordbruk Og Matsektoren Kostnadsanalyse Av Fire Tiltak*. NIBIO - Norsk institutt for bioøkonomi var (miljodirektoratet.no: 2017). <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M660/M660.pdf>.

Prop. 1 S (2018–2019) for Budsjettåret 2019. regjeringen.no, 2018.

Prop. 105 L (2020–2021) Endringer I Lov Om Flagging På Kommunenes Offentlige Bygninger (Utvidet Mulighet Til Flagging Med Andre Flagg). regjeringen.no, 2021.

Rapport Fra Teknisk Arbeidsgruppe – Jordbruk Og Klima. regjeringen.no, 2018.

Rasmussen, Rasmus Kjærgaard, and Sine Nørholm Just. "Retorisk Policyanalyse – Studiet Af Politiske Dokumenter Som Proces Og Produkt." Chap. 3 In *Retorik Og Metode*, edited by Mette Begtsson, Kristine Marie Berg and Stefan Iversen, 71-92. København: Samfundslitteratur, 2020.

Schiappa, Edward "Defining Marriage in California: An Analysis of Public and Technical Argument." *Argumentation and Advocacy* 48:4 (2012): 216-30.

Seljeseth, Ida. "Klart Språk Og Retorisk Medborgerskap." Universitetet i Oslo, Institutt for lingvistiske og nordiske studier, Humanistisk fakultet, 2021.

Skaland, Reidun Gangstø (et.al). *Tørkesommeren 2018*. Metrologisk institutt (met.no: 2019).

Høringsuttalelse Til Klimakur 2030. (2020).

St.Meld. Nr. 34 (2006-2007) Norsk Klimapolitikk. regjeringen.no, 2007.

"Klimaplan for 2021-2030." 2021, accessed 22.10, 2021, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=82805>.

"Om Regjeringens Publikasjoner." 2019, accessed 27.03, 2022, <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/>.

Svennevig, Jan. *Språklig Samhandling : Innføring I Kommunikasjonsteori Og Diskursanalyse*. Lnus Skriftserie. 3. utgave. ed. Oslo: Cappelen Damm akademisk, 2020.

Söderberg, Maria Wolrath "Hållbarhetsretorik Och Hållbar Retorik." *Rhetorica Scandinavica* No 80, 2020 (2020): 20--37.

Tellmann, Silje Maria. "Norges Offentlige Utredninger – Mellom Forskning Og Politikk." Chap. 4 In *Rapporten. Sjanger Og Styringsverktøy.*, edited by Kristian Bjørkdahl. Oslo: Pax forlag, 2018.

"Høring." Store norske leksikon, 2022, accessed 12.01, 2022, <https://snl.no/høring>.

Trippestad, Tom Are, Siri Meyer, Kjell Lars Berge, and demokratiutredningen Makt- og. *Maktens Tekster*. Oslo: Gyldendal akademisk, 2003.

Tønnesson, Johan L. *Hva Er Sakprosa*. Hva Er. 2. utg. ed. Vol. 25, Oslo: Universitetsforl., 2012.

"Utredningsinstruksen." 2016, accessed 12.01, 2022, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>.

CICERO is Norway's foremost institute for interdisciplinary climate research. We help to solve the climate problem and strengthen international climate cooperation by predicting and responding to society's climate challenges through research and dissemination of a high international standard.

CICERO has garnered attention for its research on the effects of manmade emissions on the climate, society's response to climate change, and the formulation of international agreements. We have played an active role in the IPCC since 1995 and eleven of our scientists contributed the IPCC's Fifth Assessment Report.

CICERO was founded by Prime Minister Syse in 1990 after initiative from his predecessor, Gro Harlem Brundtland. CICERO's Director is Kristin Halvorsen, former Finance Minister (2005–2009) and Education Minister (2009–2013). Jens Ulltveit-Moe, CEO of the industrial investment company UMOE is the chair of CICERO's Board of Directors. We are located in the Oslo Science Park, adjacent to the campus of the University of Oslo.