

En kritisk diskursanalyse av
NOUer om klima:
i spenningsfeltet mellom vitenskap og politikk

Axel Haraldsen-Sverre



Masteroppgave i statsvitenskap

Vår, 2023

Institutt for statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Juni 2023

Antall ord: 27.417

Forord:

Det overordnede temaet jeg undersøker i denne masteroppgaven er kunnskapsaktørers politiske makt og innflytelse i norsk klimapolitikk. Hovedveileder er Øivind Bratberg. Oppgaven skrives med tema og bi-veiledning fra Cathrine Holst og stipend fra forskningsprosjektet «Experts in Nordic policy-making – increasingly powerful?» (NEXPO), som hun leder sammen med Johan Christensen. Jeg har også fått et generøst månedlig stipend og kontorplass ved Fridtjof Nansens Institutt som ledes av Iver Neumann, med Lars Gulbrandsen som nærmeste faglige kontaktperson.

Jeg vil for det første rette en dyp personlig takk til Øivind Bratberg, hans veiledning og optimisme har hjulpet meg å gro som student og som menneske. Jeg vil også takke Cathrine Holst for presis og inspirerende bi-veiledning, og for stipendet tilknyttet forskningsprosjektet NEXPO. En spesiell takk til Lars Gulbrandsen og kollegene ved FNI for stipend, kontorplass, tips til lesing, og for faglig og daglig sosial inspirasjon. Til slutt vil jeg takke mine medstudenter, og familien min, broren og moren min, for uendelig og ubetinget støtte.

Dedikert til pappa, Robert Haraldsen (1945-2022).

Sammendrag:

I denne masteroppgaven spør jeg hvordan Norges Offentlige Utredninger balanserer mellom vitenskap og politikk. Problemstillingen spør hvordan klimaproblemer og løsninger legitimeres språklig og diskursiv i to NOUer om klima fra 2006 og 2009. Dette utføres gjennom en kritisk diskursanalyse, og på bakgrunn av tidligere forskning fra STS-feltet, sosiologi, og filosofiske og vitenskapsfilosofiske betraktninger, av blant annet Hans Skjervheim og Jürgen Habermas, spesifiserer jeg behovet for et analytisk rammeverk forankret i Jürgen Habermas' diskursetikk.

Dette bygger videre på tidligere diskursanalyser av Cukier et al. (2004) og Dryzek (2013). Oppgaven forankres dermed i en kritisk verdistandard, et ideal om åpen og fri deliberasjon, og vurderer legitimiteten i ulike fortolkninger av representasjoner og diskursive fremstillingsformer i utredningstekstene. Analysen følger Dryzek (2013), i å belyse problemområder som kan stå til hinder for dette idealet, og gi et bidrag i en kollektiv læringsprosess om hvordan institusjoner og diskurser kan håndtere klimaproblemet.

Fortolkningen av NOUene, i kapittel 5, gjennom en identifikasjon av sentrale fremstillingsformer på tvers, viser at utredningstekstene er svært statssentrerte, knytter seg til en naturalistisk og global normativ verdistandard, at de legger inn uproblematiserte realistiske antagelser om blant annet politiske endringsprosesser, formidler usikkerhet vitenskap på en måte som legitimerer visse politiske prioriteringer, og demper omtale av utslipp fra norsk petroleumseksport. Disse sentrale fremstillingsformene knytter seg an til en teknokratisk og objektiverende diskurs om vitenskap og samfunn, og bekrefter samtidig empiriske funn i tidligere sosiologiske studier av de organisatoriske og rollemessige betingelsene for utvalgsarbeidet (Hesstvedt & Christensen, 2021; Tellmann, 2017). Avslutningsvis vurderes hvorvidt NOU-tekstene kan sies å være en arena for åpen deliberasjon mellom ulike diskursive fremstillingsformer, og kommer med noen kritiske bemerkninger om vitenskapens og politikkenes mulighetsbetingelser i norske NOUer om klima.

Innholdsfortegnelse

Forord:.....	2
Sammendrag:	3
Innholdsfortegnelse.....	4
Kapittel 1. Innledning	5
1.1 Problemstillingen for oppgaven.....	7
1.2 Et kritisk siktemål	9
Kapittel 2. Bakgrunn - Tidligere forskning, NOU-verket, linjer i norsk klimapolitikk.....	13
2.1 STS og sosiologiske perspektiver	13
2.2 Tidligere diskursanalyse	17
2.3 Norges offentlige utredninger om klima.....	20
Kapittel 3. Teori - Diskursanalyse og vitenskapsfilosofi.....	24
3.1 Det kritiske utgangspunktet	24
3.2 En vitenskapsfilosofisk utfordring.....	26
3.2. En forutsetning om deliberasjon for kollektiv problemløsning	31
Kapittel 4. Metode - Kritisk diskursanalyse og Habermas	34
4.1 Kritisk diskursanalyse og deliberativ demokratiteori	34
4.2 Fremgangsmåte	38
Kapittel 5. Analyse - Sentrale representasjoner, oppbygning, utelukkelse og legitimering	40
5.1 Statssentrert representasjon.....	40
5.2 En global normativitet.....	42
5.3 Realistiske antagelser	49
5.4 Usikker vitenskap og politiske prioriteringer	55
5.5 En stillhet omkring norsk petroleumseksport	69
Kapittel 6. Deliberasjon, mellom vitenskap og politikk	74
Kapittel 7. Konklusjon	78
Kapittel 8. Bibliografi og referanser	80

«Det var en villfarelse da vi trodde oss å kunne beherske naturen. Vi kan bare forandre den. Så godt som unntagelsesfritt har våre forandringer vært til det verre. Nesten på hver side i naturens bok står det et cave hominem- vakt deg for mennesket.»

- Rolf Edberg, sitert i NOU 1972: 1 - «Bruken av Norges naturressurser», s. 72.

Kapittel 1. Innledning

39 prosent av nordmenn svarte i en nylig spørreundersøkelse enten at de ikke tror-, eller vet, om klimaendringene er menneskeskapt (PERITIA, 2022, s. 7). I den vitenskapelige litteraturen er det 99 prosent konsensus om at de er det (Lynas, et al., 2021). Noen har dermed stilt spørsmål ved om det norske demokratiet, slik det ser ut i dag, i det hele tatt er egnet til å muliggjøre reelle løsninger på klimakrisen? Eller om ikke eksperter burde få mer politisk makt (Christensen & Holst, 2020, s. 37; Naustdalslid, 2022). Andre har tatt til orde for at det er et «... akutt behov for oversettervirksomhet, mellom fag, og mellom fag og folk», eller som klimaforsker Bjørn Samset hevdet at «... kjernefortellingen om klima må flyttes fra naturvitenskapen til samfunnsvitenskapen.» (Lindgren, 2022). Slike grunnleggende spørsmål henger sammen med at bruken av eksperter i politikk og forvaltning berører helt sentrale statsvitenskapelige problemstillinger omkring legitimitet, folkestyre og god politikk.

I «Eksperternes inntog» (2020) nevnes det som eksempel at noen har etterspurt en tilsvarende delegering av beslutningsansvar over miljøpolitikken til klimaforskere, slik rentepolitikken styres av fagøkonomer i Norges Bank (Christensen & Holst, 2020, s. 14). Dette henspiller på en spesiell representasjon av klimaproblemet som en enhetlig størrelse som kan løses gjennom offentlige administrative virkemidler. Samtidig bygger denne posisjonen på en forestilling om at det er en mangel på kollektiv kunnskap om klimaproblemene som hindrer reell endring, og at løsningen dermed ligger i «epistokratisk» politikk, et ekspertstyre. Tore Wig har sterkt kritisert meningsytringer som han hevder stiller spørsmålsteget ved

demokratiets skikkethet i møte med klimakrisen, og argumentert for at demokratiet er «en nødvendig del av klimakampen» (Wig, 2022).

Til felles for alle disse meningsytringene er at de på ulike vis peker i retning av grunnleggende spørsmål omkring vitenskapen og kunnskapens rolle vis-à-vis politikken. Christensen og Holst (2020) analyserer sentrale utviklingstrekk knyttet til kjernesporsmål om koblingene mellom fag og politikk i byråkratiet, i utredninger og i tenketanker. De spør hvem ekspertene er, hvordan de er organisert, om endringer i forholdet mellom ekspertkunnskapen og politikken, og om ekspertene får mer makt og hvorvidt dette er en fordel eller et problem (Christensen & Holst, 2020, s. 17). At det har vært et inntog av ekspertise, og at denne også er etterspurt, er ifølge Gundersen et al. (2022) et paradoks i den samtidige fremveksten av det de kaller «det post-faktuelle samfunnet» (Gundersen et al., 2022, s. 21). Benektelsen av klimavitenskap later samtidig til å ledsages av en tendens mot større etterspørsel etter objektivitet og fakta: «... in search for truths that are disentangled from values.» (Gundersen et al., 2022, s. 21).

Problematikken er altså ikke så enkel som at vi enten trenger mer eller mindre ekspertise. I den norske samfunnsdebatten våren 2023 har det vært et spørsmål hvorvidt kutt i norsk petroleumsproduksjon og eksport fører til reduksjon i globale klimagassutslipp. Konklusjonene i tre ulike rapporter fra SSB, Rystad Energy og Vista Analyse har vært mye omtalt, og Lars Gulbrandsen skriver at debatten har vist at det er «... vanskelig å gi et endelig og faglig entydig svar på spørsmålet om den globale klimaeffekten av kutt i norsk olje- og gassproduksjon», altså hvorvidt de globale utslippene vil øke eller minke (FNI, 2023, s. 2). I tillegg har den vist at det er av betydning hvem som bestiller utredningene, som kan påvirke både funn og ha politiske implikasjoner (FNI, 2023, s. 2).

Tilsynelatende er det altså både en meningsbasert uenighet om hvorvidt klimaendringene er menneskeskapte, og samtidig en kunnskapsbasert uenighet i Norge om effekten av norsk petroleumsproduksjon og eksport på de globale klimagassutslippene. Dette peker mot at måten spørsmål om norsk petroleumsproduksjon innrammes og formuleres, også er av betydning. I tillegg kan man spørre hvordan trekk ved de vitenskapelige analysene og kunnskapsmiljøene i seg selv, eller ved samspillet dem imellom, eller effekter av politiske og økonomiske strukturer, og ulike interessegrupper påvirker hvordan man forstår klimaproblemer i norsk politikk.

Disse spørsmålene er sammenvevde og komplekse, og strekker seg over flere dimensjoner. I denne oppgaven velges et avgrenset fokus på Norges Offentlige Utredninger (NOUer). NOU-utvalgene oppnevnes av regjeringen, i Kongen i statsråd, og skal gjennom et mandat fastlagt av departementet som bestiller utredningen, undersøke et problem og foreslå tiltak på dette området. De regjeringsoppnevnte utvalgene er ofte sammensatt av representanter fra store samfunnsbedrifter og i økende grad av akademikere (Hesstvedt, 2018). Utredningene de skriver skal representere utfallet av kollektive demokratiske prosesser, og samtidig gi et spesialisert og vitenskapelig bidrag tilbake til de samme prosessene. Det finnes en egen «statens veileder for utvalgsarbeid» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021). I utformingen av slike utredning finnes klare sjangerforventninger, men utredningsforfatterne må samtidig også navigere møtet mellom sine vitenskapelige fagdisipliner og politiske verdimeslige realiteter, og komme med uavhengige tilrådinger.

NOUene er altså sentrale arenaer og kilder til formidling av vitenskapelig kunnskap i møte med politiske forventninger. NOUene legemliggjør, ifølge Christensen og Holst (2020) «... flere av de grunnleggende verdiene ved den nordiske styringsmodellen, det vil si politikkforberedelse i statlig regi som er kunnskapsbasert, involverer interessegrupper og er rettet mot samarbeid og konsensus.» (Christensen & Holst, 2020, s. 79). Det har lenge vært et uttalt politisk mål at norsk politikk skal være kunnskapsbasert, men debattene over grunn til å spørre når politikken ikke lenger er kunnskapsbasert, og samtidig spørre når kunnskapsgrunnlaget ikke lenger er god kunnskap. Hvordan kan NOUer om klima forstås ut fra behandlingen av grenseflatene og forholdene mellom vitenskapelig kunnskap og politikk?

1.1 Problemstillingen for oppgaven

Hva slags balansegang ilegges ulike vitenskapelige og politiske forutsetninger i NOUer om klima, og hvordan legitimeres disse representasjonene diskursivt?

Cathrine Holst (2019) skriver i «Hva er en god NOU?» at man burde forvente at en god utredning diskuterer «... usikkerhet rundt beregninger og prinsipielle avveininger rundt mål, målprioritering og målkonflikter», og at den har en «... åpenhet rundt normative premisser.» (Holst, 2019, s. 349). Hvordan håndteres egentlig grunnlagsproblematikk, knyttet til normative premisser for ekspertenes egne fagtradisjoner, og hvordan veies ulike

målkonflikter? Lar ekspertenes for eksempel tekniske og naturvitenskapelige språk seg forenes med politiske realiteter og regjeringers prioriteringer? Alternativt, utvaskes vitenskapelig kunnskapsmessige beregninger av institusjonelle og politiske siktemål, som først og fremst retter seg mot konsensusbygging, eller behovet for å legitimere eksisterende politikk? Og hva skjer med klimaspørsmålene midt oppi disse prosessene?

De ulike dimensjonene vitenskap og politikk konseptualiseres i denne oppgaven som ulike autoritative ordnende og meningsskapende diskurser (Bratberg, 2021; Dunn & Neumann, 2016). Vitenskapelige diskurser er i denne forstand bestemte former for innramming og iscenesettelse av problemdefinisjoner, kontekstualisering, problem-forslag, legitimeringsargumenter og nøkkelkonsepter, og kunnskapsgrunnlag og metodiske grep som gjøres og refereres til i tekstene (Cukier et al., 2004; Tellmann, 2012). På bakgrunn av STS-studier og tidligere diskursive-, og deliberative tilnæringer, kan vitenskap konseptualiseres som noe som samproduseres med politikken verden (Hajer, 1995; Sunqvist et al., 2017). Samtidig berører disse definisjonene også epistemologiske og ontologiske betraktninger, noe jeg kommer tilbake til i teorikapittelet.

Innledningsvis forstås altså grensene mellom vitenskapelige og politiske avveininger som porøse. For eksempel kan ulike politiske prioriteringer og målavveininger gi seg utslag i ulike vitenskapelige grunnforutsetninger og påvirke fokuset for forskningen. For eksempel har norsk klimapolitikk ifølge Sjur Kasa (2016) historisk sett «... vært fokusert rundt utslippskutt «der ute», i form av tiltak som kvotesystem og - senere - regnskogsatsing, og «der fremme», særlig i form av satsingen på karbonfangst- og lagring ...», mens dansk og svensk klimapolitikk hatt en mye sterkere nasjonal orientering (Kasa, 2016, s. 312).

Forskjellene og overgangene mellom ulike faglige og vitenskapelige perspektiver er også en viktig betraktning, og kan illustreres ved for eksempel MacKenzies (2009) studie «Making things the same», som tar for seg fremveksten av karbonmarkeder. Innenfor økonomifaget kan miljøproblemer og utslipp av klimagasser for eksempel forstås som «negative eksternaliteter», og løsninger på dette som for eksempel spørsmål om samfunnsøkonomisk effektivitet, diskonteringsrater, vekst og vern problematikk eller gjennom kvoteprising. (MacKenzie, 2009, s. 441).

Innenfor ulike biologifaglige perspektiver kan samme problem derimot for eksempel forstås som bestemte virkninger av gasser og naturskadelige kjemikalier, og løsninger kan dreie seg som spørsmål om fastsetting av nivåer som er nødvendige for å bevare et biologisk mangfold eller dyrearter. Her eksemplifiserer MacKenzie hvordan ulike klimagassers «global warming potential» (GWP), altså deres forhold til temperaturstigning, i et biologifaglig perspektiv kan forstås som «... the position and strength of the absorption bands of the gas, its lifetime in the atmosphere, its molecular weight and the time period over which the climate effects are of concern» (MacKenzie, 2009, s. 445).

Samtidig er disse perspektivene ikke uavhengig hverandre, eller øvrige politiske eller institusjonelle prioriteringer. For eksempel kan definisjoner av ulike gassers oppvarmingspotensiale endre seg, selv om de allerede har blitt fastfrost i politiske rammeverk som for eksempel ved «the inscription of the mid-1990s' estimates of GWPs into the Kyoto Protocol», noe som gjør at ny kunnskap om gassenes skadepotensiale i en biologisk forstand, ikke reflekteres i prisingen i en samfunnsøkonomisk forstand (MacKenzie, 2009, s. 446). Hva man innenfor ulike disipliner velger å fokusere på, eller hvilke områder ens analyser appliseres, er ikke dermed ikke uavhengig politiske prosesser.

1.2 Et kritisk siktemål

Hva så med samfunnsvitenskapenes forhold til sitt studieobjekt? I «Hva er statsvitenskap?» minner Hvidsten og Bratberg om at «... statsvitenskap er ikke bare en studie av politikk, men befinner seg også i politikkenes tjeneste som kunnskapsprodusent.» (Hvidsten & Bratberg, 2018, s. 74). Når samfunnsforskere også deltar i NOU-utvalg, må dette kunne sies å være relevant å reflektere rundt. Hvilke teorier og blikk på samfunnet ligger til grunn for de spørsmålene man stiller i statsvitenskapelige analyser, og er de samme teoriene relevante og riktige når analysene skal anvendes og omsettes til handling i politikk og praksis? Og i hvor stor grad legger dagens politiske landskap, dagsorden, diskurser, sosiale og økonomiske strukturer føringer for hvilke spørsmål som stilles?

Hans Skjervheim (1926-1999) advarte tidlig mot at det han kalte en «filosofisk dogmatikk», en forenkling av grunnlagsproblematikk innenfor disipliner som sosiologi, kunne bli: «... institusjonalisert, først i vitenskapen, og seinare, når denne vitenskapen vert teken i bruk i praksis,

vert den institusjonalisert i den sosiale praksis. Nettopp fordi det ikkje vert gjort eksplisitt, er denne dogmatismen så vanskeleg tilgjengeleg for kritikk.» (Skjervheim, 1976, ss. 220-221). Dette speiles i utfordringer fra samtidig vitenskapsfilosofi, og Rosenberg og McIntyre (2020) skriver:

«It doesn't take a postmodernist to notice that science and scientific findings have been long misused in two ways. First, science as an institution has persistently provided more efficient and effective ways of harming people, other organisms, and the environment. Second, it has done so in part by providing unwarranted rationalization for policies that effect such harms. » (Rosenberg & McIntyre, 2020, s. 249).

Jürgen Habermas går lengre i en kritikk av hvordan forholdet mellom vitenskap og politikk kan forstås som en ideologisk funksjon «... science and technology as ideology: by reducing practical questions about the good life to technical problems for experts, contemporary elites eliminate the need for public, democratic discussion of values, thereby depoliticizing the population (Habermas, 1970, chap. 6).» (Bohman & Rehg, 2017). Habermas peker mot menneskets ønske om å kontrollere naturen som en iboende interesse, som sammen med denne ideologiske avpolitiseringsprosessen dermed skjuler hvordan offentlige beslutningsprosesser støtter opp under «... the capitalist status quo» (Bohman & Rehg, 2017).

Dersom dette stemmer aktualiserer det et kjernespørsmål i Hans Skjervheims filosofi. Han stiller dette spørsmål i «Psykologien og mennesket si sjølvfortolkning», og det henger sammen med andre spørsmål han stiller i andre essays som «Deltakar og tilskodar» og «Sosiologien som vitenskap: positiv eller kritisk disiplin», og det er «spørsmålet om å kjenna seg sjølv» (Skjervheim, 1976, s. 203):

«... mennesket (er) eit forhold som står i forhold til seg sjølv. Men det står ikkje berre i forhold til seg sjølv, men det står òg i forhold til andre ting, ja prinsipielt til alle andre ting, til heile verda og til verda som eit heile. [...] Frå naturen si side er ikkje dette forholdet fastlagt, vi er frie på dette punktet, vi ikkje berre *kan*, men *må* velja vårt forhold, vår holdning til tilværet. Men då blir det straks spørsmål kva forhold vi skal velja, kva holdning vi skal ta til tilværet.» (Skjervheim, 1976, ss. 202-203).

Det Skjervheim pekte mot med denne sokratiske utfordringen, var at det: «Å kjenne seg sjølv impliserer på same tid å kjenna alt anna ...» (Skjervheim, 1976, s. 203), og at det samtidig er forbundet med en rekke spørsmål om vitenskap og rett innsikt, om ontologi, hvordan ting virkelig er, og epistemologi, grensene for hva vi kan vite.

Hvordan er dette spørsmålet relevant for en masteroppgave om NOUer om klima i 2023? Ifølge Andreas Hvidsten (2022) treffer dette samfunnsvitenskapen på et fundamentalt nivå. At mennesker er transcendentale subjekter uten endelige svar på disse spørsmålene, gjør dermed at et «tilskuerperspektiv» i samfunnsvitenskapen er begrenset (Hvidsten, 2022, ss. 41-42). Dette «... vil si at samfunnsvitenskapen - i den grad den er en vitenskap om mennesker - har et studieobjekt som ikke fullt ut lar seg fange av fakta.» (Hvidsten, 2022, s. 42). Faren er at mennesker på et kollektivt, samfunnsmessig plan, tømmes for trancendentalitet og aktørskap, hvis de gjøres til empiriske studieobjekter.

Ifølge Torjussen og Hvidsten (2022), var det når han skrev om «... møtepunktet mellom den filosofiske refleksjon og det som foregikk i samfunnet - i vekselvirkningen mellom teori og praksis - at Skjervheim virkelig var i sitt ess.» (Torjussen & Hvidsten, 2022, s. 14). Arne Johan Vetlesen skriver om Hans Skjervheims essay *Økologi og normalpolitikk* fra 1991, at Skjervheim anså at økokrisen «... krev ei omdefinering av vårt forhold til naturen» (Vetlesen, 2022, s. 112). Vetlesen skriver derimot at «Hvordan denne omdefineringen skal skje, hva den filosofisk innebærer, og hvilke aktører som politisk skal kjempe for den slik at praksisene som vi nå ser er så ødeleggende ... [...] er spørsmål Skjervheims artikkel inviterer til, men ikke besvarer. Det er neppe kontroversielt å si, tretti år senere, at spørsmålene fremdeles roper etter svar.» (Vetlesen, 2022, s. 112).

Rune Slagstad skriver i avslutningen til sin bok *Mine Dannelsesagenter* at de alarmerende rapportene fra FNs klimapanel «... påkaller ikke bare nyskapende vitenskapelig teoridannelse, men fremfor alt politisk handlingskraft.» (Slagstad, 2021, s. 555). At klimakrisen ifølge Slagstad påkaller et dobbelt siktemål om vitenskapelig teoriutvikling og politisk handling er svært interessant. I sammenheng med utfordringene fra Vetlesen, via Skjervheim, Habermas, og som Slagstad beskriver over, samt behovet for å si noe om hva en god offentlig utredning er, jamfør Holst (2019), er det grunn til å undersøke vekselvirkningen mellom grunnlagsproblematikk, analyser av samfunnet og politikken, og den klimapolitiske kunnskapsformidlingen. Hvis Skjervheims sokratiske utfordring omformuleres til en

oppfordring om å kjenne *oss selv*, får vi spørsmål om kollektivets forhold til sine omgivelser, samfunnets forhold til sannhet og sine begrensninger. Temaet aktualiseres ytterligere av at det stadig oftere settes ned nye offentlige ekspertutvalg som produserer rapporter og utreder tilrådninger på ulike politikkområder, i tillegg til at det er en økende offentlig bruk av eksterne konsulentselskaper og rapporter. Samtidig slo FNs klimapanel (IPPC) sin seneste rapport nettopp fast, i «summary for policymakers», at verdens lands nåværende tiltak verken vil avbøte på klimaproblemene og begrense den globale oppvarmingen til under 1.5 grader celsius (IPCC, 2023, s. 10).

Kapittel 2. Bakgrunn - Tidligere forskning, NOU-verket, linjer i norsk klimapolitikk.

I dette kapittelet går jeg gjennom tidligere forskning som konseptualiserer forholdet mellom vitenskap og politikk som sammenvevde prosesser. Utgangspunktet er Science and Technology Studies (STS), og deretter tidligere sosiologiske studier som har sett på organiseringen av ekspertutvalg. Tre studier av Silje Maria Tellmanns (2012, 2016, 2017) utgjør et utgangspunkt for å konseptualisere NOU-utvalg som «deliberative kommiteer». I neste seksjon løftes det frem tidligere narrative og diskursive tilnærminger som har vist hvordan samproduksjonen kan forstås i et tekstnært og språklig perspektiv, før dette settes i kontekst av NOU-verkets historie og den politiske konteksten rundt utredningsarbeidet.

2.1 STS og sosiologiske perspektiver

Hvordan kan man mer analytisk og begrepsmessig forstå forholdet mellom vitenskapelighet og politiske dimensjoner som kommer til syne i NOU-verket? En dimensjon dreier seg spesielt om vitenskap og politikk som separate eller integrerte verdener. Innenfor STS-studier er blant annet begrepet «co-production» helt sentralt, i det at forskning og politikk er tett sammenvevde prosesser, som ifølge Gundersen et al., 2022, «... has particularly influenced the study of how environmental science and governance are shaped and reshaped by each other, exemplifying ways in which the natural and social orders are co-produced» (Gundersen et al., 2022, s. 19).

I «One world or two?» utforsker Göran Sundqvist et al. (2017) nettopp hvordan forholdet mellom vitenskap og politikk konseptualiseres i ulike samfunnsvitenskapelige perspektiver (Sundqvist et al., 2017). De konkluderer med at man ofte ser ulike tilfeller av sammenkobling og separasjon, i ulike faser av ulike prosesser (Sundqvist et al., 2017, s. 453). Perspektiver på vitenskap og politikk som separate og integrerte verdener sameksisterer derfor, og er dermed ikke et spørsmål om hva som er rett eller galt, men at man heller bør forstå at «Science and policy interactions are about separating as well as integrating» (Sundqvist et al., 2017, s. 453).

Bård Lahn (2022) viser i sin avhandling at «... the way in which the climate issue is shaped (into the sites of politics and government) by such tools, practices and knowledges is not just

a technical matter – it also has important implications for how political struggles over climate change play out. » (Lahn, 2022, s. 8). Lahn er spesielt opptatt av hvordan sammenhengen mellom fossile brennstoff og klimaendringer har endret seg og gått fra å være «conspicuously absent» i internasjonale klimakonvensjoner, til at det har kommet krav om å begrense produksjonen av fossile brensler i Paris-avtalen (Lahn, 2022, s. 17).

På bakgrunn av dette kan man spørre på hvilke måter eksperter har posisjonert seg overfor politiske prosesser i Norge? I sin doktoravhandling (2016) bruker Tellmann et rammeverk inspirert av deliberativ teori om kollektiv beslutningstaking (Tellmann, 2016, s. 313). Hun konseptualiserer NOU-utvalgene som hybrid-komiteer, som ved å være sammensatt av både akademiske eksperter og andre interessebaserte medlemmer, innebærer «... a coupling of science and policymaking that potentially legitimizes the recommendations of committees, with references to knowledge and political interest mediation at the same time.» (Tellmann, 2016, s. 22). Ekspertutvalgenes tilrådninger er ifølge Tellmann dermed *både* fundert på epistemisk autoritet, og politisk autoritet (Tellmann, 2016, s. 22).

I en av artiklene som inngår i doktoravhandlingen, tar Tellmann (2012), for seg norske klimapolitiske prioriteringer i perioden 1989 til 2008, og undersøker ulike problemdefinisjoner, kontekstuell innramming, forslag til problemløsninger, legitimeringsargumenter og nøkkelkonsepter, og kunnskapsgrunnet i et utvalg tekster (Tellmann, 2012). Her finner hun tre innflytelsesrike kunnskapsbaserte policy-diskurser som spesielt fremtredende i denne perioden: «... a tax discourse, a quota discourse and a technology discourse.» (Tellmann, 2012, s. 734). Et av hovedfunnene i studien er at disse diskursene ikke nødvendigvis «materialiserer» seg i faktisk politikkutforming. Ekspertenes råd fremstår ifølge Tellmann som idé-konstruksjoner som settes til side når de møter interessebasert politikk på design- og implementerings-siden, og finner at disse diskursene i den forstand er begrensede (Tellmann, 2012, s. 748). Tellman skriver at dette «... weakens the presumed discursive capacity to form policy outcomes» (Tellmann, 2012, s. 749).

En kritisk innvending til siktemålet i en slik analyse er derimot at spørsmålet om diskursers påvirkningskraft og omfang kan sies å handle om hvilke diskurser man er interessert i, og hvordan man avgrenser diskurser. Forestillinger om interessebasert politikk og design- og institusjonell implementering av ekspertvitenskapelige råd, kan i seg selv konseptualiseres som elementer i en bestemt diskurs om politikkenes vesen. I lys av co-production

perspektivene, kan man spørre hvorvidt det kun er «implementerings-siden» som begrenser politiske utfall, eller hvorvidt bestemte diskurser om politikens vesen og ekspertkunnskapens rolle i dette vesenet også spiller en rolle. En slik fortolkning må følgelig spores og belegges. Tellmanns studie fra 2012 inkluderer heller ingen NOU-tekster, og disse burde også gås nærmere etter i sømmene.

I en senere sosiologisk studie, intervjuer Tellmann (2017) medlemmene av ekspertutvalg som har skrevet NOUer, og undersøker hvordan deres egen fortolkning av sin rolle påvirker deliberasjons-prosessen. Hennes fremgangsmåte innebar at «... the deliberative procedure for collective decision-making is employed as an ideal standard to assess how experts' role interpretation affects the character of their deliberations.» (Tellmann, 2017, s. 313). Hun finner at ekspertene fortolker sin egen rolle som uavhengige representanter for sin profesjon, og at de mener at anbefalingene de kommer med «... should be based purely on experts' professional judgment.» (Tellmann, 2017, s. 320). Dette skriver Tellmann at blant annet er representativt for en positiv-økonomisk tro på verdifri vitenskap, som har vært utbredt siden Ragnar Frisch (1965), og fortsatt er utbredt blant samtidige økonomer (Tellmann, 2017, s. 320).

Det viktigste for ekspertene var ifølge Tellmanns studie: «... more important than recommending politically applicable measures was that the measures were professionally defensible.» (Tellmann, 2017, s. 325). Ifølge Tellmann, var det blant ekspertene hun intervjuet en klar oppfatning at deres jobb ikke var å stille spørsmålsteget ved mandatet, men å utvikle gode og forsvarlige anbefalinger i tråd med dette (Tellmann, 2017, s. 321). Som en ekspert uttrykte det, «This is what the entire discipline of economy is about. (. . .) After the aim is defined, we just work on wearing our blinkers and developing the means.» (Tellmann, 2017, s. 321).

Samtidig er det også institusjonelle betingelser som former og legger føringer for både rollefortolkninger og NOU-utvalgenes arbeid. Hesstvedt og Christensen (2021) dykker dypere inn i omstendighetene rundt utvalgenes arbeid, og Stine Hesstvedt (2021) og skriver at mens «... hensyn som effektivitet og legitimitet tilsier at ekspertutvalget bør få gjennomføre utredning fritt og på en armlengdes avstand, tilsier derimot sjansen for uønskede tiltak at ekspertutvalgenes selvstendighet bør tøyles.» (Hesstvedt, 2021, s. 3; Hesstvedt & Christensen, 2021). Hesstvedt spør derfor: «Hvordan og under hvilke vilkår utsettes

ekspertutvalg for styring av embetsverket og politikere?» (Hesstvedt, 2021). Politisk styring skjer i stor grad i forkant under utnevningssprosessene og i formuleringen av mandatet for utredningen, og om dette uttrykte flere av informantene at det var «stor grad av cherry-picking», at «politiske hensyn ble sikret gjennom det mandatet», og at politikere «ønsket sine egne folk i utvalget» (Hesstvedt, 2021, ss. 4-5). I byråkratiet og embetsverket er det i hovedsak NOU-sekretariatet som spesielt i mandatformulering kan utøve kontroll. Det nevnes for eksempel hvordan: «Finansdepartementet utøvde kontroll over utvalget gjennom mandatet «basert på hva de ønsket å få ut av utvalget» (Hesstvedt, 2021, s. 5).

Disse funnene er ganske hardtslående. De tyder på at forskerne, som det stadig blir flere av (Hesstvedt, 2018, s. 381; Holst & Christensen, 2020), og som deltar i NOU-utvalgene, selv fortolker sin rolle som uavhengige profesjonelle kunnskapsaktører, samtidig som NOU-utvalgene og mandatet i stor grad er utformet på bakgrunn av byråkratiske føringer og strategiske politiske interesser. I noen tilfeller tar akademiske eksperter til og med bevisst på skylapper i forhold til de politiske føringene som legges rundt arbeidet (Tellmann, 2017). Dette indikerer en frakobling mellom ekspertenes rollefortolkning og de sosiale politiske betingelsene for NOU-utvalgene.

Hvis de akademiske ekspertene i NOU-utvalgene tar på seg skylapper for målprioriteringer og normative problemstillinger, jamfør Tellmann (2017), innenfor rammene av et institusjonelt design som muliggjør politisk strategi rundt nettopp disse dimensjonene, jamfør Hesstvedt, 2017, kan man bekymre seg for om de lar seg selv brukes politisk. På bakgrunn av STS-perspektivene som konseptualiserer vitenskap og politikk som samproduserte dimensjoner, er et annet spørsmål hvorvidt man i det hele tatt kan ha en vitenskapelig teori om når det er riktig, eller på hvilken måte man best kan separere, eller integrere vitenskap i forhold til politikk.

Som tidligere nevnt kan det være grunn til å spørre om funnene i Tellmann (2012) er uttrykk for bestemte perspektiver og forestillinger om interessebasert politikk og design- og institusjonell implementering av ekspertvitenskapelige råd, som i seg selv kan sies å være en bestemt diskurs om politikkenes vesen som forskerne og NOU-utvalgene selv er bærere av. I tillegg burde man spørre hvorvidt, og hvordan slike perspektiver kan reprodusere seg selv når de blir institusjonalisert, og eventuelt hvordan disse preger offentlige utredninger. Funnene til Tellmann (2017) og Christensen og Hesstvedt (2021) peker i retning av det, i form av veldige

spesifikke rollefortolkninger og institusjonelle betingelser. Problemstillingen for denne masteren spør dermed hvordan bestemte diskurser om forholdet mellom politikk og vitenskap strukturerer eller konstitueres i NOUene.

2.2 Tidligere diskursanalyse

En tidlig innflytelsesrik diskursanalytisk studie på det klimapolitiske feltet var Maarten A. Hajer (1995) sin analyse av hvordan en diskurs om økologisk modernisering ble formet av-, og samtidig formet, offentlige klima-institusjoner i Storbritannia og Nederland på 1980-tallet. Gjennom å studere tekstproduksjonen og praksisen i offentlige organer, belyste Hajers studie hvordan vitenskapen på klimafeltet kunne bli en del av de politiske prosessene, og mer spesifikt hvordan sur-nedbørs-problemet man søkte å løse på tiden ble gjort håndterbart og kalkulerbart. En viktig innsikt fra Hajers studie er blant annet at «... policies are not only devised to solve problems, problems also have to be devised to be able to create policies. » (Hajer, 1995, s. 15). Det er ikke bare i problemløsning ekspertene har innflytelse og makt, men også i definisjonen av hvilke problemer det er som må løses. Dette er en språklig prosess, og hvordan denne foregår kan fanges opp av diskursanalyse.

Norske NOUer har tidligere også blitt studert med et blikk for narrative fremstillingsformer. I boken «Historie og politikk» (Ryymen, 2017), analyserer Eivind Heldaas Seland bruk av historiske klima-narrativ i flere norske stortingsmeldinger og NOUer. Han slår fast at «klimaskepsis» er et margint fenomen både i faglig og politisk diskurs. Seland skriver at både begrepene om «klima» og «klimaendringene» til en viss grad er språklige konstruksjoner, og videre at ideen om «endringer» er avhengig av en idé om «normalitet» eller «stabilitet» (Seeland, 2017, s. 222). «Siden vi ikke kan observere klimaet direkte, forholder i oss altså til fortellinger om det, satt sammen av forskere, politikere, aktivister, såkalte klimaskeptikere og andre.» (Seeland, 2017, s. 222). Dette understreker igjen viktigheten av et språklig fokus på klimaendringene i en politisk kontekst.

Gjennom å se på fem stortingsmeldinger og to av NOUene de bygger på, finner Seeland tre fremtredende og gjennomgående historiske narrativ som han mener har vært med på å i det hele tatt etablere klimaendringene som et politisk felt. Det første er at klimaendringene er menneskeskapte, og for det andre at disse endringene er alvorlige (Seeland, 2017, ss. 227-228). Det tredje gjennomgående narrative er ifølge Seeland en fastsettelse av at det er *vi*, rike

land, som er ansvarlige. I tillegg finnes det en overordnet idé om at mennesker en gang levde i balanse med naturen (Seeland, 2017, s. 230).

Selv om dette er historiske narrativ, er fremstillingene samtidig med på å etablere fakta, kausale forhold og mulige konsekvenser. Disse narrativene gir oss to valg, enten må vi endre måten vi lever livene våre på og gjenopprette balansen gjennom bærekraftig politikk, eller fortsette å lese som før, og oppleve «... slutten på verden slik vi kjenner den i dag» (Seeland, 2017, s. 231). Det er ifølge Seeland nettopp disse grandiose historiske perspektivene som gir klimapolitikken sitt sterke legitimeringsgrunnlag (Seeland, 2017, s. 231). Selv om det finnes alternative fortellinger, viser Seelands analyse hvor sterkt historisk befestet disse fortellingene står.

Analysen belyser at også maktdimensjonen i språklig formidling i statsapparatets tekster, er et forskningsområde som burde åpne opp for kritiske, språklige og diskursivt orienterte analyser. Diskursanalyse, med et tekstnært og språklig fokus med utgangspunkt i disse grunnleggende narrativene, kan komplimentere institusjonelle og sosiologiske analyser. Samtidig betoner ikke Seelands analyse i like stor grad de institusjonelle praktiske prioriteringene som knytter seg til den norske klimapolitikken, for eksempel den sterke satsingen på internasjonale klimatiltak, fremfor nasjonale, eller karbonfangst- og lagring (Kasa, 2016; Lahn, 2016).

I tillegg viser slike analyser at selve historiefortellingen *i seg selv* er et viktig grep. Teemu Ryymin (2017) siterer den norske historikeren Francis Sejersted som beskriver hvordan politikk formes av en bestemt kultur, som også inneholder en kognitiv dimensjon, eller en måte å oppfatte virkeligheten på, herunder hva som er sett på som politisk i det hele tatt (Ryymin, 2017, s. 13). Sejersted skriver at det er dette som gir politiske narrativer deres spennende «øyeblikk-til-øyeblikk utfoldelse av virkelig historisk tid», og det kommer fra en tidligere, overindividuell orden (Ryymin, 2017, s. 13). Bestående av et nett av tradisjonelle forestillinger, internaliserte normer og rituelle praksiser, som kort fortalt utgjør en kultur, som gir retning til politikk (Ryymin, 2017).

Ofte ser det ut til at denne underliggende dimensjonen ved politisk analyse ikke blir anerkjent. En grunn kan være at dette ikke kan fattes direkte, men er avhengig av fortolkning, og en annen er at disse antakelsene ofte blir sett på som «sunn fornuft» og derfor sjelden

stilles spørsmål ved. Her kan man muligens trekke paralleller til Skjervheims begrep om institusjonaliseringen av filosofisk dogmatikk, selv om Sejersteds begrep favner videre, og ikke bærer med seg de negative assosiasjonene knyttet til begrepet «dogmatikk». I begge tilfeller er det derimot snakk om «naturlige» og «fornuftige» overleveringsformer, som er implisitte og dermed unndrar seg filosofisk refleksjon.

Dryzek (2013) betoner i større grad vesklingsforholdet mellom institusjonelle og språklige perspektiver i *The Politics of the Earth*, og konkluderer han blant annet med at det å inkludere miljøaktivister og miljøvernere i den sentraliserte korporative staten faktisk kan ha en «uttømmende effekt» på den offentlige sfæren. Altså skape mindre engasjement, og bevegelse vekk fra endring, og fremhever spesielt Norge som et eksempel på nettopp dette. (Dryzek, 2013, s. 239). Han fant at Norge var karakterisert av en: «... depletion of the public sphere, as former activists are attracted into government, and accept moderation as the price to be paid.» [...] «a top performer in cross-national environmental comparisons, but with no social movements or oppositional public sphere to push the country further (Dryzek et al., 2003)» (Dryzek, 2013, s. 239). Gjennom en inkluderingen av «greens and environmentalists» i den korporative staten fikk man altså en uttømming av deres deltakelse i andre offentlige sfærer. Her er det rom for å anta at ting har endret seg siden over tid, men dette er samtidig et viktig område for analyse. Samtidig er det også grunn til å spørre om, og i så fall hvordan denne tendensen kan ha gitt seg utslag i statens og regjeringens tekstproduksjon?

Dryzek hevder at gode svar på disse utfordringene, og tilnærminger til studier av miljøproblemer, dermed trenger to ting. For det første trengs dynamiske analyser av den liberal-kapitalistiske politiske økonomien, og hvordan man kan endre dens kurs (Dryzek, 2013, s. 233). For det andre må man spørre hvordan man kan skape institusjoner og diskurser som kan inngå i kollektive læringsprosesser. Dette kaller han «Discursive designs involve collective decision making through authentic democratic discussion, open to all interests, under which political power, money and strategizing do not determine outcomes» (Dryzek, 2013, s. 235). Dette sistnevnte poenget vil jeg plukke opp i neste kapittel, og bruke som utgangspunkt for å forankre oppgaven i et kritisk prosjekt.

2.3 Norges offentlige utredninger om klima

Fra NOU-seriens oppstart i 1972 til 2016 har det vært 1125 utvalg som har skrevet og levert utredninger (Holst, 2019, s. 344). Disse utvalgene undersøker problemområdet og foreslår tiltak på disse områdene tidlig i politikk-prosesser, oftest før regjeringen har lagt frem konkrete policy-tiltak (Christensen & Holst, 2020, s. 85). Norges utredningsverk er et interessant tilfelle i klimasammenheng fordi landet karakteriseres av høy grad av tillit til myndighetene og eksperter, ønsker å være et foregangsland i klimatiltak, samtidig som det også er en av verdens ledende olje- og gassproduserende nasjoner. For å kunne si noe meningsfylt om ulike diskursive brytninger og prosesser trengs eksplisitte kriterier for utvalg av NOUer som skal analyseres, samt forankring i tidligere forskning. Det er siktemålet for dette kapitlet.

Den aller første NOUen som ble skrevet i 1972 kan faktisk også betegnes som den aller første «klima-NOUen», ved tittelen: «Bruken av Norges naturressurser : prinsipper, krefter, problemer, retningslinjer : Norge gjennom 10 000 år: utredning nr 3». «Ressursutvalget» som skrev denne NOUen ble oppnevnt den 26. april 1968, hadde som mandat å utrede «spørsmålet om disponering av landets naturlige ressurser» (NOU 1972: 1, s. 7). Forfatterne skrev at målet deres var å «belyse det mer «filosofiske grunnlag for vår ressursdisponering», og håpet at «utredningen vil overbevise enhver om at vern om vår natur og våre naturlige ressurser i dag ikke bare er romantikk eller drøm, men en livsbetingelse for menneskeslektens videre eksistens.» (NOU 1972: 1, s. 10). Sentralt er at det her handlet om å gå grundig til verks innenfor et bestemt saksområdet, med en målsetting om en form for «overbevisning», gjennom en generell henvendelsesform til «enhver».

En besnærende detalj er at NOU 1972 åpner med et sitat av Cervantes (1547- 1616): «Vidsynte menn tar framtidens avgjerd einast ut ifrå gamal røynsle og samtids sed» (NOU 1972: 1, s. 11). Noe slikt ser man ikke i klima-NOUene utover fra 2000-tallet. Underkapitlene og videre kapitler gjennom hele NOUen er også ispredt sitater fra blant annet Petter Dass, Ivar Lo-Johansson og Kumbel. Kapittel 5 ved tittelen «Ressurs-utnyttelsens negative sider» starter med et sitat fra Rolf Edberg som er gjengitt i begynnelsen av denne masteroppgaven: «Det var en villfarelse da vi trodde oss å kunne beherske naturen. Vi kan bare forandre den. Så godt som unntagelsesfritt har våre forandringer vært til det verre. Nesten på hver side i naturens bok står det et cave hominem- vakt deg for mennesket.» (Rolf Edberg, i NOU

1972:1, s. 72). Det er antagelig den uttalte filosofiske målsettingen ved utredningsarbeidet som er grunnen til at diktningen og litteraturen her vies med kunnskapsgrunnlaget i sakprosaen. De filosofiske og store fortellergrepene fra denne første NOUen er ikke til stede i nyere NOUer fra 2000-tallet.

Det seneste offentlige klima-NOU-utvalget, «Klimautvalget 2050», ble utnevnt i august 2021 for å levere en utredning høsten 2023 om hvordan Norge skal «... nå klimamålene fra Paris-avtalen og bli et lavutslippssamfunn innen 2050» (Klimautvalget, 2023). I tillegg står det i mandatresolusjonen at utvalget skal gi en «... heilskapleg utgreiing av dei ulike vegvala Noreg står overfor for å nå klimamålet i 2050» (Regjeringen, 2021, s. 1). Det er tankevekkende at NOU 2006:18, som for over femten år siden også skulle utrede hvordan Norge kunne bli et lavutslippssamfunn innen 2050, riktignok under andre internasjonale betingelser, den gang slo fast at «Dagens utslipp av klimagasser er så høye at radikale endringer er nødvendig» og samtidig konkluderte med at «Desto gledeligere er det for utvalget å kunne peke på en rekke tiltak som gjør at Norge, uten urimelige ofre, kan utvikle seg til å bli et Lavutslippssamfunn - et klimavennlig samfunn innen 2050». (NOU 2006:18, s. 111). Selv om rammebetingelsene den gang var annerledes, kan man fortsatt spørre hvilke antagelser om forholdet mellom NOUens kunnskapsbidrag og politiske endringsprosesser dette kan sies å være et uttrykk for?

NOUer kan ha ulike innretninger og fokusområder, men felles er målet om å utrede et politikkområde basert på oppdatert kunnskap og forberede dette for politisk behandling. Samtidig kan utvalgsmedlemmenes akademiske bakgrunner også bære med seg ulike antagelser om forholdet mellom vitenskap og politikk. Tellmann (2017) sin studie av deliberasjon i norske ekspertkomiteer finner at blant de tre av de fire utredningskomiteene hun tar for seg «... almost all academic experts on these committees were economists by profession.» (Tellmann, 2017, s. 315). Ett av utvalgene som var preget av akademiske eksperter fra økonomi-profesjonen var NOU 2009: 16, mens det andre utvalget som skrev NOU 2006: 18: «... involved only one academic expert from the economic discipline, and the two other experts were from natural science disciplines.» (Tellmann, 2017, s. 316).

Siktemålet for denne masteroppgaven er å kunne si noe mer generelt om NOU-verket og behandlingen av klimapolitiske spørsmål i Norge. Ved å ta utgangspunkt i disse to NOUene som inngår i Tellmanns studie, NOU 2006: 18 – «Et klimavennlig Norge» og NOU 2009: 16

– «Globale miljøutfordringer –norsk politikk», kan en viss bredde på tvers av utvalgsmedlemmenes fagbakgrunner, og en viss spredning over tid sikres. Dette gir dermed et sammenligningsgrunnlag og utgangspunkt for å få syne på mer generelle diskursive brytninger. Både nærlesing og kontekstualisering av tekstene er i så måte helt sentralt.

NOU 2006: 18, ved navnet «Et klimavennlig Norge» hadde i sin mandat-tekst som formål å utrede hvordan Norge kunne oppnå reduksjoner i utslippene av klimagasser (NOU 2006:18, s. 15). Den andre NOUen, 2009: 16, ved navnet «Globale miljøutfordringer – norsk politikk» skulle vurdere om eksisterende offentlige beslutningsprosesser er tilstrekkelige for å «ivareta miljø- og bærekraftshensynene.», samt hvordan verdsettingsspørsmål «tas hensyn til ved nytte-kostnadsanalyser i offentlig sektor.» (NOU 2009: 16, s. 7). De ble begge fremlagt under regjeringsperioden til «den rødgrønne regjeringen» ledet av Jens Stoltenberg, fra 2005 til 2013, selv om det første utvalget ble oppnevnt før denne regjeringsperioden startet. De to NOUene delte også i stor grad samme form for sosial organisering rundt utvalgsarbeidet, og har like sjangermessige trekk. I 2008, mellom de to NOUene ble skrevet, ble det inngått det som blir kalt et bredt «klimaforlik» på Stortinget, «... mellom alle de politiske partiene, med unntak av Fremskrittspartiet.» (Klima- og miljødepartementet, 2020). Forliket innebar blant annet at Norge skulle kutte klimagassutslipp med 30 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2020 (Klima- og miljødepartementet, 2020). Som nevnt viser tidligere studier at denne perioden var preget av et sterkt internasjonalt engasjement, en tro på økonomiske tiltak, kvoter og teknologi (Kasa, 2016; Tellmann, 2012).

Problemstillingen for denne oppgaven spør hvordan kunnskap om klimaendringer diskursivt formidles i Norges offentlige utredninger, og hva dette kan si oss om møtet mellom klimavitenskap og klimapolitikk i Norge. Siktemålet for min problemstilling er å gå dypere inn i de språklige spenningspunktene og balansegangen mellom hensyn til vitenskapelighet og politiske prioriteringer i NOU-tekstene. Ved å undersøke et utvalg NOUer språklig og diskursivt, er målet å kaste lys på hvordan avveiningene og vilkårene for klimapolitisk-kunnskapsformidling har blitt forsøkt håndtert tidligere, og reflektere rundt prinsipielle spørsmål knyttet til dette. Spørsmålet er hvilke implikasjoner dette har hatt på utformingen av både klimapolitikken og NOU-verket i seg selv.

Mens de sosiologiske studiene har fokusert på sosiale betingelser for ekspertenes innflytelse, søker mitt prosjekt gjennom en mer tekstnær tilnærming til problematikken å undersøke

hvordan diskurser kan sies å operere gjennom en språklig deliberativ prosess, mellom vitenskap og politikk. På bakgrunn av tidligere forskning og filosofiske betraktninger vil jeg i denne masteroppgaven nærmere undersøke hvordan ekspertutredningenes utforming kan forstås i lys av Jürgen Habermas' deliberative teori, og bygge videre på dette eksplisitt normative grunnlaget i Dryzek (2013). Rammeverket for å gjøre dette klargjøres i de følgende kapitlene.

Kapittel 3. Teori - Diskursanalyse og vitenskapsfilosofi

3.1 Det kritiske utgangspunktet

Utfordring som preger utgangspunktet for analysen er at både forsøket på å definere politikkproblemer og å identifisere problemløsninger, uunngåelig påkaller bestemte representasjoner av saksforholdet, samt berører normative verdivurderinger. Denne utfordringen gjelder på flere nivåer, både i samfunnsdebatten forøvrig, i utredningstekstene, men også i selve masteroppgaveskrivingen. Hvorfor fremstille eller fokusere på klimaproblemer som et forhold mellom vitenskapelig kunnskap og politisk handling, fremfor som noe annet? Hvilke verdidimensjoner ligger til grunn når man kaller andre for en ekspert, eller spør hvem som kan regnes for legitime premissleverandører for politisk handling, og velger hvilke handlingspremisser som er relevante å diskutere?

I introduksjonen til *The Oxford Handbook of Public Policy* (2008) skriver forfatterne at analyser av politikkkutforming uungåelig «... are explicitly normative, in embracing the ineliminable role of value premisses in policy choice» (Goodin et al., 2008, s. 6). Goodin et al. skriver videre at «Policy studies, more than anything, are academic works that attempt to do the real political work: contributing to the betterment of life, offering something that political actors can seize upon and use.» (Goodin et al., 2008, s. 5). I et slikt perspektiv handler alle analyser av vitenskapelig kunnskap og eksperters rolle i politiske prosesser om å kunne si noe om kunnskapens relevans for et «noe», samtidig som det behøves kunnskap om måten kunnskap formidles. Gjennom å kritisk reflektere rundt dette spenningsforholdet, legger jeg i påfølgende del frem et metodisk bidrag til hvordan dette kan gripes an analytisk.

Dette peker mot Skjervheims sokratiske utfordring gjengitt innledningsvis, og det at: «Å kjenne seg sjølv impliserer på same tid å kjenna alt anna...» (Skjervheim, 1976, s. 203). Dette gjelder dermed både denne masteroppgaven, NOUene, og andre politikkanalyser. Goodin et al. (2008) skriver at positivistiske innrettede tilnærminger som tradisjonelt har figurert i statsvitenskapelige analyser har sentrale innsikter å lære fra den språklige vendingen innen statsvitenskapen:

«... policy making and policy studies are essentially about persuasion.» [...] «... to decide what to do or what was done through vaguely mechanical-style causal

explanations is bound to fail, or anyway be radically incomplete.» [...] «... the truths involved embrace not only the hard facts of positivist science but also the reflexive self-understandings of the community both writ large (the polity) and writ small (the policy community, the community of analysts).» (Goodin et al., 2008, s. 7).

Her bygger man altså på innsikter om samfunn som kontinuerlig er med på å redefinere seg selv, og utvikle og endre sine selvforståelser. Dette ligger tett på innsikter fra Skjervheim, og videre diskursanalytiske tilnærminger til samfunnsmessige problemer, som innebærer slik Bratberg (2021) skriver, «... at vi legger til grunn at interesser og preferanser ikke er objektivt gitt, men skapes gjennom måten vi kollektivt gir mening til oss selv, våre vilkår og omgivelser.» (Bratberg, 2021, s. 49). Dersom dette ikke problematiseres og reflekteres rundt eksplisitt risikerer man dermed en dogmatikk, eller også i retning av Jürgen Habermas' mer generelle teoretiske advarsel om en «... instrumentelle rasjonaliteten (her i form av en instrumentalisering av demokratiet, snarere enn demokrati i praksis) kan spre seg så langt at den blir sosialt ødeleggende» (Chouliaraki & Fairclough, 1999, s. 84, sitert i Skrede, 2018, s. 67).

I en problemstilling som analyser NOUer ut ifra et slikt analytisk fokus må man spørre seg i hvilken grad eksperter og forskningen er formet av allerede eksisterende kognitive og normative antagelser, og i hvilken grad eksperter og forskningen former kognitive og normative antagelser? Diskursanalytisk metode vil anta begge deler, men spørsmålet er med hvilke kriterier man i det hele tatt kan si noe som helst om et slikt skille? Det er her den kritiske innretningen på analysen blir viktig, spesielt fordi diskursanalytikeren selv er en eksplisitt deltaker i en slik prosess.

Bratberg (2021) skriver at fokuset i slik analyse ligger på «... hvordan kollektive fortellinger skapes, speiles og opprettholdes gjennom språk. [...] en struktur som settes felles rammer for avsender og mottager, og som gir et kognitivt og normativt grunnlag for handling.» (Bratberg, 2021, s. 41). Dunn og Neumann definerer også diskurser som noe som produserer parametere for mulig handling (Dunn og Neumann, 2016, s. 12). Det vil si at diskurser kan begrense hva og hvordan ting kan gjøres, men også kan forklare hvordan politiske handlingsrom kan åpnes eller lukkes.

Dette kan enten vurderes som et radikalt eller ganske selvfølgelig utgangspunkt ut fra hvilke implikasjoner man vurderer at disse antagelsene har. Dryzek (2008) skriver at «All policy analysis should have a critical component, if only to establish that the social problem at hand is not defined in such a way as to advantage particular interests in indefensible ways.» (Dryzek, 2008, s. 190). En god politikk-analyse burde dermed rimeligvis være kritisk for å få kunnskap om hvordan sosiale problemer defineres, gjøres relevante og regnes for god politikk.

3.2 En vitenskapsfilosofisk utfordring

Spørsmålet som dermed oppstår, er hvordan man som agent best kan avgjøre hvilke kriterier som er best egnet til å kritisk forankre en analyse av et bestemt empirisk fokus? Dette spørsmålet kan sees på som en vitenskapsfilosofisk utfordring og kan også knyttes an til diskursanalytisk metodelitteratur. Problemet med forsøket på å forsvare et kritisk forankret prosjekt er nemlig som Dunn og Neumann skriver «As Thomas Kuhn observed, «something like a paradigm is prerequisite to perception itself» (Kuhn, 1970, s. 113). Moreover, perception is not unmediated. Representations of the world enter between it and our grasping of it. In some cases there are blueprints for correct perceptions. In most cases, however, there are no such correct blueprints but rather negotiations over what is perceived.» (Dunn & Neumann, 2016, s. 33).

Thomas Kuhns verk «The Structure of Scientific Revolutions» (1962) viser ifølge Rosenberg og McIntyre (2020) at tradisjonell empirisk testing ikke kan forklare hvordan vi kan avgjøre mellom ulike vitenskapelige teorier hvilke som er best egnet til å beskrive virkeligheten, eller bestemme ut fra hvilke kriterier man skal kunne velge mellom dem (Rosenberg & McIntyre, 2020, s. 210). Bratberg skriver at diskursbegrepet er tydelig beslektet med Kuhns paradigmebegrep, «Hva vi vet og hva som er verdifullt, riktig og godt, formes kollektivt gjennom språklig praksis.» (Bratberg, 2017, s. 35). Dunn og Neumann (2016) hevder «... that the defining trait of poststructuralism is the ontological claim that the social world is in flux and cannot be grasped by maintaining a fixed point outside discourse.» (Dunn & Neumann, 2016, ss. 40-41). I det følgende vil jeg tillate meg å sammenligne diskursbegrepet med Kuhns paradigmebegrep, for å utforske det overnevnte problemet.

Diskursanalysen svarer Kuhn ved å slå fast at agenter og entreprenørskap «... former så vel som formes av de kognitive fellesskapene vi uunngåelig er en del av.» (Bratberg, 2017, s. 42). Utfordringen er om det er mulig å få en klarhet i hvilken grad forskeren og forskningen er formet av allerede eksisterende diskursive, kognitive og normative antagelser og dermed reproducerer disse, og i hvilken grad forskeren og forskningen former diskurser, kognitive og normative antagelser, og dermed har en uavhengig agens? Martin Jay (2018, 2021) formulerer det slik «There are few more vexed questions in the history of philosophy—indeed, of cultural production in general—than the proper relationship between genesis and validity.» (Jay, 2018, s. 563).

Ifølge Rosenberg og McIntyre kom Kuhn med en radikal epistemologisk påstand «... he denies that there is a vocabulary that describes observations that is neutral between competing theories.» og videre at slike teoretiske forklarings-paradigmer strekker seg svært langt «According to Kuhn, paradigms extend their influence not just to theory, philosophy, methodology, and instrumentation, but also to the lab-bench and the field notebook, dictating observations, not passively receiving them.» (Rosenberg & McIntyre, 2020, s. 211). Postpositivistiske og sosialkonstruktivistisk tilnærminger speiler utfordringen fra Kuhn, ved å si at man aldri kan beskrive virkeligheten på en måte som faktisk sier oss noe annet enn om «negotiations over what is perceived» (Dunn & Neumann, 2016, s. 33).

Det er uklart om slik orientert diskursanalyse avskriver seg å i det hele tatt kunne snakke om en bestemt ontologi om verden. For eksempel «Filosofisk set er problemet nok uløseligt, hvis man aksepterer den sosialkonstruksjonistiske præmis, at det er et vilkår for al viden, at den er én repræsentation af verden blandt andre mulige repræsentationer.» [...] «Og der findes altid andre positioner, hvorfra virkeligheden ville tage sig anderledes ud.» (Jørgensen & Phillips, 1999, ss. 32-33). Hvis målet er å klare å navigere og skape forståelighet mellom: «the cases where there are blueprints for correct perceptions...» og tilfellene, som er de fleste ifølge Dunn og Neumann, hvor: «... there are no such correct blueprints but rather negotiations over what is perceived.» (Dunn & Neumann, 2016, s. 33), hva er i så fall vilkårene for slike forhandlinger?

Dunn og Neumanns diskursanalytiske metodebok peker mot posisjoner som åpner for at det kan finnes en verden uavhengig hva vi vet om den, men forfatterne hevder at den eneste måten å få tilgang på denne verden er gjennom en epistemologi som setter fokus på diskursiv

meningsskaping. De hevder dermed at diskursanalytikerens må inngå i en slags forhandlingsprosess ved å vise «... how representations are constituted and prevail, and the span of different representations that at any given time constitute a discourse.» (Dunn & Neumann, 2016, ss. 33-34). Det vitenskapsfilosofiske problemet melder seg allikevel, hvordan velger diskursanalytikerens hvilke representasjoner vedkommende skal analysere, og hvilke diskurser, modeller og sanseintrykk mobiliserer og refererer de da selv til?

Utfordringen er at konstruktivismen, som alle diskursanalytiske tilnærminger bygger på, jo ønsker å forene teori og metode, og som Bratberg (2017) skriver «... bygge(r) bro mellom idealisme og materialisme. Vi erkjenner og så handler vi; og erkjennelse finner sted med utgangspunkt i en fysisk virkelighet, men filtrert gjennom diskurser som organiserer og innrammer.» (Bratberg, 2017, s. 62). I et slikt perspektiv er jo diskursanalyse nettopp en teori og metode som undersøker vekselforholdet mellom vår kunnskap om verden, altså *erkjennelsen*, og så hvordan vi *handler* på bakgrunn av dette i sosiale forhold. Kritisk diskursanalyse gir ifølge Bratberg (2017) «...et forslag til svar på hvordan vi skal forstå forholdet mellom diskurs og materialitet, våre faktiske eksisterende omgivelser.» (Bratberg, 2017, s. 51), og settes ofte opp som en motpart eller alternativ til poststrukturalistisk analyse.

Jørgensen og Phillips(1999) kritiserer Norman Fairclough, en proponent for kritisk diskursanalyse, for å ikke adekvat besvare hvordan man kan skille mellom mer eller mindre ideologiske og ikke-ideologiske diskurser, eller å klare å svare på hvem som er tilstrekkelig frigjort fra de diskursive konstruksjonene til å skille mellom dem, slik den kritiske diskursanalysen jo hevder å kunne gjøre (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 32). Samtidig stilles poststrukturalister selv, jamfør Dunn og Neumann (2016), også overfor samme utfordring i å besvare hvordan man kan skille mellom ulike diskursive forklaringer. Jørgensen og Phillips skriver at man hele tiden uansett «... i en konkret diskursanalyse overvejer og forsøker at redegøre for, hvor man står i forhold til de diskurser, man undersøker, og hvilke konsekvenser ens eget bidrag til den diskursive produksjonen av vores omverden kan få.» (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 33).

I det ene tilfellet, som ved en poststrukturalistisk analyse, gjennom hvilke kriterier klarer analytikerens å heve seg over det diskursive kaoset, og ta stilling? Og i det andre tilfellet, hvordan klarer den kritiske diskursanalysen, som for eksempel inspirert av marxisme, å få øye på de egentlige strukturene, når ingen andre kan? Det later til at begge tilnærminger til

diskursanalyse står overfor et struktur-agent-problem. Man kunne tenke seg muligheten for å tilsidesette problemet helt fordi det er grunnleggende vitenskapsfilosofisk, og dermed også utfordrer all form for valg av teori og metode i all forskning. Dette er altså et fundamentalt filosofisk problem for *all* vitenskapelig kunnskapsproduksjon:

«Not only can the philosophy of science not provide an uncontroversial empiricist justification for our knowledge of the existence of theoretical entities, it cannot even assure us that the terms that name these entities are meaningful. Even worse, the simplest evidential relation between a piece of data and a hypothesis which that data might test seems equally difficult to express with the sort of precision that both science and the philosophy of science seem to require. » (Rosenberg & McIntyre, 2020, s. 207).

Spørsmålet blir dermed om man må vedkjenne seg en slags teoretisk «relativisme», eller forsøke å bygge bro mellom ulike tilnærminger? Spesielt viktig blir dette spørsmålet da slike kritiske perspektiver ofte peker mot svært sentrale og aktuelle samfunnsmessige utfordringer, som for eksempel forholdet mellom vitenskap, politikk og legitimitet, som vi trenger kritisk tenkning omkring.

Dette må kunne sies å være en relevant betraktning i et klimapolitisk og vitenskapelig perspektiv. Jeg ønsker i et pragmatisk spor å forsøke å forsvare en form for vitenskapelig og kumulativ plausibilitet i masteroppgaven min. Rosenberg og McIntyre (2020) skriver «What the defender of scientific objectivity, or at least its possibility, must do is undermine the claims of incommensurability.» [...] «Incommensurability means that no critique of any theory from the perspective of another is even intelligible. » (Rosenberg & McIntyre, 2020, s. 257-9). For å kritisere forgreininger av vitenskap, som NOU-utredninger inneholder, uten å kritisere vitenskap som en mulighet til å avdekke ontologiske forhold, vil jeg forsøke å bygge videre på Dunn og Neumanns (2016) pragmatiske formulering om at «... we should accept the uncertainty embedded in discussions on the distinction between reality understood as physical reality and reality understood as social representation, and devote scientific attention to the tension involved in this distinction.» (Dunn & Neumann, 2016, ss. 23-24).

Dette later til å ligge tett opp til Jürgen Habermas teoretiske utgangspunkt i sin Teori om Kommunikativ handling (1981). Thomas McCarthy skriver i forordet at «In speaking we

relate to the world about us, to other subjects, to our own intentions, feelings, and desires. In each of these dimensions we are constantly making claims, even if usually only implicitly, concerning the validity of what we are saying...» (McCarthy, 1984, forord s. x). Vi hevder med andre ord at det vi sier er gyldig, noe annet ville virket rart med mindre man aktivt gikk inn for absurditet eller å villedde. Dette innebærer at vi impliserer eller antar «... claims, for instance regarding the truth of what we say in relation to the objective world; or claims concerning the rightness, appropriateness, or legitimacy of our speech acts in relation to the shared values and norms of our social lifeworld... » (McCarthy, 1984, forord s. x).

Dette ligger også nær det hermeneutiske og fortolkende utgangspunktet for å forstå virkeligheten som diskursteori bygger på, og bygger bro til de vitenskapsteoretiske utfordringene om forhandlingene om virkelighetsoppfatninger. Gadamer, som regnes som en av grunnleggerne og forsvarerne av moderne hermeneutikk, mener tradisjonsfellesskap, enigheten og inneforståthet danner rammebetingelsene for forståelse (Læg Reid, 2006, s. 250). Mot en slik forståelse av forståelse innvender Habermas, ifølge Sissel Læg Reids, at den «... begrenser muligheten til å stille kritiske spørsmål ved hvordan den inneforståtheten som sikrer tradisjonens autoritet ble etablert, eller hva det er som fortsatt holder den oppe.» (Læg Reid, 2006, s. 253). Habermas definerer derfor rasjonalitet som «... forankret i [...] subjekt-subjekt relasjonen mellom kommuniserende og samhandlende individer som er i stand til å innløse kritiserbare gyldighetskrav». (Lysaker & Aakvaag, 2007, s. 183). For Habermas er det nettopp dette som dermed danner grunnlaget for å navigere og skape forståelighet mellom «the cases where there are blueprints for correct perceptions...» og tilfellene, som er de fleste ifølge Dunn og Neumann, hvor: «... there are no such correct blueprints but rather negotiations over what is perceived.» (Dunn & Neumann, 2016, s. 33).

Habermas' kritikk er at de «bevissthetsformer, verdensbilder og fortolkningen» hermeneutikken, såvel som poststrukturalistisk diskursanalyse hevder å vise at former aktørers livsbetingelser, samtidig forhindrer: «... å få den innsikt som er nødvendig for å gjennomskue og forandre dem.» (Læg Reid, 2016, s. 255). Og dette er det bærende punktet i Habermas' kritikk, nemlig at det er «... språkssystemets relative åpenhet som gjør det mulig å problematisere språklig fikserte overleveringers krav på gyldighet» (Læg Reid, 2016, s. 255). At denne åpenheten eksisterer, og at diskursene endrer seg, kan dermed også tas som en indikasjon på muligheten for normativ, frigjørende, rasjonell innsikt som utvikling og fremskritt.

Eller slik Dryzek formulerer det «... discourses pull in different directions, opening space for reflection ...» (Dryzek, 2013, s. 22). Dette kan også sammenlignes med det Andreas Hvidsten i sin avhandling (2016) løfter frem som et underspilt potensiale i konstruktivistiske tilnærminger, nemlig anerkjennelsen av at hvis «... the freedom to define oneself did not exist, then there would be nothing for the constructivist to analytically deconstruct in the first place.» (Hvidsten, 2016, s. 95). I dette aktualiseres også Skjervheims (1976) sokratiske påminnelse om å kjenne seg selv, og gjør det samtidig statsvitenskapelig meningsfullt å «... devote scientific attention to the tension involved in this distinction [...] between reality understood as physical reality and reality understood as social representation » (Dunn & Neumann, 2016, ss. 23-24).

3.2. En forutsetning om deliberasjon for kollektiv problemløsning

En del forskere hevder ifølge Holst (2009) at «... spørsmål om rett og galt i grunnen ikke vedkommer vitenskapen» og mener seg dermed «I stand til å produsere verdifri kunnskap» (Holst, 2009, s. 168). I tillegg til å dermed havne i en naiv holdning i synet på forholdet mellom vitenskapelig kunnskap og politikkenes maktspill, er «... faren med en slik selvforståelse naturligvis at forskeren ikke er seg bevisst de verdistandpunktene hun faktisk er bærer av, også i forskningsprosessen.» (Holst, 2009, s. 168). Utfordringen er å forsvare de normative posisjonene man mer eller mindre bevisst forfekter. For eksempel kan det være demokratiske og liberale verdier som ligger til grunn for forskeres arbeid, uten at dette gjøres eksplisitt. For kritiske forskere er det på den annen side en fallgrube «Å tilkjenne og forske ut fra diffuse, «progressive verdistandpunkter, uten nærmere redegjørelse» (Holst, 2019, s. 168). I denne masteroppgaven forsvares derfor valget av en kritisk diskursanalyse ved å forankre den i en deliberativ-teoretisk tilnærming.

Diskursanalyse muliggjør analyser som søker å gripe fatt i grunnleggende spørsmål om den samfunnsmessige konstruksjonen av politisk relevante hensyn og vektleggingen av normative dimensjoner (Bratberg, 2017). Handler man for eksempel primært av hensyn til planeten, eksisterende økosystemer i seg selv, eller for mennesker og menneskelige samfunns politiske stabilitet og overlevelse? Eller, er Norge ansvarlige for klimagassutslipp fra forbrenningen av petroleumseksport, eller ikke? (Dryzek, 2013; Lynas et al., 2021; Samset, 2021). Til og med

det, skriver Nightingale et al. (2019), å skille ut naturvitenskapelige årsaker til klimaendringer versus samfunnsmessige, «‘climatic’ drivers of change from ‘social’ ones ...», kan ikke bare være konseptuelt uholdbart, men også et politisk ladet valg (Nightingale et al., 2019, s. 344). Her finnes det strid om kjerneelementer i forklaringer på klimaendringer, som igjen har konsekvenser for vurderinger av problem og problemløsninger. Spørsmålet blir dermed hvordan forskere forholder seg til slike grunnleggende normative og konseptuelle uenigheter?

Dryzek (2013) hevder at det kritiske siktemålet dermed burde ligge i «... promoting critical comparative scrutiny of competing discourses of environmental concern. [...] Discourses are powerful, but they are not impenetrable...» (Dryzek, 2013, ss. 21-22). Samtidig må denne forståelsen av diskurs sees i lys av diskusjonen i forrige seksjon, om de ontologiske og epistemologiske usikkerhetene som både Dunn og Neumann (2016) og Bratberg (2017) poengterer, altså spenningsfeltene: «... mellom idealisme og materialisme.» [...] og «... erkjennelse (som) finner sted med utgangspunkt i en fysisk virkelighet, men filtrert gjennom diskurser som organiserer og innrammer.» (Bratberg, 2017, s. 62).

Antagelsen er at de normative uenighetene som ligger til grunn, grunnleggende sett med på å strukturere diskursene. Utfordring er dermed, som Goodin et al (2008) skriver, at «Politics may rightly seem disreputable when it is purely a matter of power in the service of interests. [...] one might fatalistically accept that outcome as politically inevitable without supposing that there is anything at all to be said for it normatively». (Goodin et al., 2008, s. 8). Som diskusjonen i forrige kapittel har forsøkt å vise, innebærer derimot en forutsetning om intersubjektive kommunikasjonen at vi hele tiden kommer med påstander vi hevder er sanne og legitime på et eller annet plan, og at disse alltid er kritiserbare.

Poenget med det kritiske siktemålet med denne oppgaven er dermed et fokus på de diskursive mekanismene som fremmer et ideale om fri demokratisk deliberasjon, hvor argumentene fremstilles på en uhindret og ikke-forvrent måte, og å peke ut der kommunikasjonen er problematisk og kan stå til hinder for dette idealet. I boken «*Toward a Rational Society*» (1970) skiller Habermas mellom «... two modes of action, «work» and: «interaction,» [...] The former includes modes of action based on the rational choice of efficient means, that is, forms of instrumental and strategic action, whereas the latter refers to forms of «communicative action» in which actors coordinate their behaviors on the basis of

«consensual norms»» (Bohman & Rehg, 2017). Dette skillet refererer tilbake til Max Weber, som beskrev «den formålsrasjonelle handlingstypen», som innebærer at aktører koordinerer handling gjennom resultatorientering, i motsetning til kommunikativ handling hvor aktører koordinerer handling gjennom forståelsesorientering. (Eriksen & Weigård, 1999, ss. 36-39). Preferanser og handlingsalternativer kan derfor enten sees på som noe som formes i en språklig samhandlingsprosess, eller som gitte størrelser aktører bærer og utøver i et formålsrasjonelt perspektiv. Dette skillet mellom instrumentell- og strategisk handling i kontrast til kommunikativ handling er helt sentralt i Habermas' sosiale teori og samfunnskritikk.

For Habermas ligger begrensningen i den formålsrasjonelle modellen i oppfatningen av «... rasjonalitet og subjektiv mening som noe som springer ut av bevisstheten til det enkelte individ, istedenfor ut av den kommunikative relasjonen som alltid er der og stadig danner seg på nytt *mellom flere* individer.» (Eriksen & Weigård, 1999, s. 49). Den kritiske diskursanalysen er dermed forankret i et normativt siktemål om klargjøring og analyse av felles politiske forståelsesrammer, og den kommunikative handlingen som ligger til grunn for disse forståelsesrammene.

Habermas' diskursetikk hevder at «... morality is based on a pattern inherent in the mutual understanding of a language.» (Cukier et al., 2004, s. 238). De kriteriene Habermas setter opp for å kunne oppfylle dette språklige idealet, er en situasjon hvor:

«(i) no one capable of making a relevant contribution has been excluded, (ii) participants have equal voice, (iii) they are internally free to speak their honest opinion without deception or self-deception, and (iv) there are no sources of coercion built into the process and procedures of discourse.» (Bohman & Rehg, 2017)

Dette utgjør oppgavens kritiske teoretisk perspektiv for å vurdere NOU utredningene, og deres rolle i skjæringspunktet mellom vitenskap og politikk.

Kapittel 4. Metode - Kritisk diskursanalyse og Habermas

Formålet med oppgaven er å gjøre en kritisk diskursanalyse av et utvalg norske klima-NOUer, gjennom et kritisk diskursanalytisk metodisk rammeverk forankret i Habermas' kommunikative handlingsteori. I denne seksjonen vurderer jeg hvordan dette kan la seg kombinere, med forankring i rammeverk utviklet av Norman Fairclough (2003), Skrede (2017) og Cukier et al (2004). Goodin et al. (2008) skriver om studiet av politikkutforming «It is a mood more than a science, a loosely organized body of precepts and positions rather than a tightly integrated body of systematic knowledge, more art and craft than genuine «science» (Wildavsky 1979; Goodsell 1992). » (Goodin et al., 2008, s. 5). Dette gir rom for kreativitet og praktisk refleksjon i utformingen av kvalitativ metode i en studie av spenningsforholdet mellom vitenskap og politikk, og i det følgende vil jeg bygge videre på konkrete fremgangsmåter etter Dunn og Neumann (2016), Bratberg (2017, 2021), Dryzek (2013), Fairclough (2003) og Cukier et al. (2004)

4.1 Kritisk diskursanalyse og deliberativ demokratiteori

Diskursanalyse som teori og metode sikter mot analyser som søker å gripe fatt i grunnleggende spørsmål om samfunnsmessige konstruksjoner av politisk relevante hensyn (Bratberg, 2017). Diskurs defineres av Dunn og Neumann (2016) som «... systems of meaning-production that fix meaning, however temporarily, and enable actors to make sense of the world and to act within it. » (Dunn & Neumann, 2016, s. 4). De ulike elementene i problemstillingen, henholdsvis vitenskap og politikk, konseptualiseres i denne oppgaven som ulike autoritative «ordnende og meningsskapende» diskursive konstruksjoner som kan spores på tvers av norske klima-NOUer. Disse fungerer autoritative ved å «... establish preconditions and parameters for the possibility of action. » (Dunn & Neumann, 2016, s. 61). Diskurser er måter aktører kan fatte og begripe verden rundt seg, og den grunnleggende analytiske antagelsen er at diskurser er noe produktivt som skaper og ordner mening for oss. Diskurser kan ha ulike oppbygninger, for eksempel være mer eller mindre vitenskapelige eller politiske, og har en dynamisk karakter. «A basic premise of discourse analysts' study of the social and political is that the world is in constant flux.» (Dunn & Neumann, 2016, s. 19).

Som diskutert i det foregående kapittelet er diskursanalysen er en form for akademisk arbeid som forsøker å betone vekslinger mellom forklaringer på agent-plan og på strukturplan,

mellom idéer, materialitet og sosial kontekst, og mellom måter problemer formuleres på og forsøkes løses, men med størst vekt på struktur, idéer og problemformuleringer. Det finnes ikke entydige svar i metoddebatter om hvordan disse ulike dimensjonene bør vektas i ulike analyser. Snarere er dette grunnlaget for en fortolkende prosess (Lægreid, 2006). Joar Skrede (2017) skriver likevel at det ifølge Norman Fairclough er tre generelle karakteristikkene en analyse burde oppfylle for å kunne regnes som en kritisk diskursanalyse. Dette er analyse av «forholdet mellom diskurser og andre elementer av sosiale analyser», «systematisk analyse av tekster», og at analysen har «et normativt prosjekt» (Skrede, 2017, s. 23).

Norman Fairclough, som regnes som en hovedbidragsyter til kritisk diskursanalyse (CDA), skriver at målet med denne typen analyse er «... critical analysis of practical argumentation: argumentation in favor of or against particular courses of action on the basis of particular problematizations of existing states of affairs (as well as particular goals and values). » (Fairclough, 2013, s. 187). Det handler om å problematisere måten ting problematiseres på, nettopp fordi man ønsker å åpne opp for alternativer. Blant annet innebærer dette en «... criticism of the rational acceptability (or truth) of premises, e.g., of the way in which the existing state of affairs is represented, interpreted and problematized.» (Fairclough, 2013, s. 190).

Norman Fairclough har utviklet en tretrinnsmodell som konseptualiserer det dialektiske veksel-forholdet mellom sosiale strukturer, sosial praksis, og sosiale begivenheter (Bratberg, 2017, s. 53; Fairclough, 2003; Skrede, 2017, ss. 32-33). Sosiale strukturer er i denne forstand visse teoretiske forutsetninger om hvordan verden *er* i ontologisk forstand og hvordan den fungerer, og denne formen for diskursanalyse er dermed avhengig av å «... kombinerer detaljert lingvistisk analyse med teoribruk fra sosiologi og andre samfunnsvitenskapelige disipliner.» (Bratberg, 2017, s. 49). Fairclough trekker selv på sosial teori fra Antonio Gramsci (årstall), men poengterer at det ikke prinsipielt er noe som gjør kritisk diskursanalyse uforenelig med en Habermasisk analyse av praktisk argumentasjon (Fairclough, 2013, ss. 194-195).

Et spørsmål er dermed hvorvidt NOU-komiteéene virkelig oppfyller den ideelle standarden Tellmann (2017) setter opp for å vurdere dem, nemlig hvorvidt NOU-utvalgene egentlig kan sies å være «deliberative komiteer»? Hun fant at eksperter i NOU-komiteene «... perceive their role as to contribute with professionally based recommendations, and that they

deliberated as representatives of their profession.» (Tellmann, 2017, s. 313). Tellmann argumenterer for at selv om dette kan styrke medlemmenes «accountability», så kan det begrense deres: «... capacity to engage open-mindedly and reciprocally in wider deliberations.» (Tellmann, 2017, s. 323). Forskernes egne rollefortolkninger kan i denne forstand sies å indikere et formålsrasjonelt og instrumentelt perspektiv på utredningsarbeidet og politiske spørsmål. Dette indikerer en frakobling mellom forskernes egne rollefortolkninger og de institusjonelle betingelsene rundt utvalgsarbeidet (Christensen & Hesstvedt, 2021; Tellmann, 2017).

De sosiale strukturene rundt NOU-utvalgene gjør dermed at de også kan brukes-, og utredningenes mandat formes strategisk, av politiske aktører, samtidig som ekspertene som skriver dem later til å forsøke å sikre sin legitimitet og profesjonalitet ved å utvikle virkemidler, snarere enn å stille spørsmålsteget ved målformuleringene (Hesstvedt & Christensen, 2021). Ifølge Forester (1983) muliggjør analyse med utgangspunkt i Habermas' validitetskriterier fortolkningen av «... the «double structure of speech» in that communicative interaction involves both content and relationship.» (Forester, 1983, ss. 236-238). Gjennom analyse av diskurser slikt definert er fokuset både på diskurs som «... et kognitivt og normativt grunnlag for handling.» (Bratberg, 2017, s. 36), og som en sosial praksis, hvor forskernes egen rollefortolkning er sentral (Tellmann, 2017). Spørsmålet blir dermed, om man med bakgrunn i deliberativ teori og sosiologiske studier som finner tendenser som kan forvrengte kommunikasjonen, også kan avlese disse samme tendensene i selve tekstmaterialet?

I en Habermasisk kritikk, kan dette også sies å være problematisk ut fra en erkjennelse av at politikken har et «dobbelt normative fundament» (Eriksen & Weigård, 1999, s. 19). Det vil si at rettslig institusjonalisering, som «angir prosedyrer for at også strategisk motiverte handlinger skal foregå under betingelser som er rimelige og moralsk akseptable», på samme tid er avhengig av legitimitet gjennom svar på «... spørsmål om hvilke saker som skal på dagsorden, hva som bør gjøres og hva som er gode og rettferdige løsninger» (Eriksen & Weigård, 1999, s. 19). Hvilken sfære tilhører forskerens egne rollefortolkninger, og kan disse også sies å være politiske valg?

Ved å kombinere Habermas' deliberative teori og samfunnskritikk med Faircloughs tretrinnsmodell, kan analysen vurdere hvordan en mulig teknokratisk og objektivende sosial

praksis, altså diskurs, kan gi seg utslag som følge av strukturelle forhold og fungere diskursivt i tekst. Teknokrati defineres av Habermas som regjering av vitenskapelige eksperter og byråkrater, og han kritiserer teknokrati forstått som et spesielt forhold mellom vitenskap og politikk, som en form for ideologi som: «... eliminate the need for public, democratic discussion of values, thereby depoliticizing the population (Habermas, 1970, chap. 6).» (Bohman & Rehg, 2017). Diskurser passer i Faircloughs modell inn i nivået han kaller «sosial praksis», som medierer mellom sosiale strukturer og sosiale begivenheter (Skrede, 2017, s. 33). Hvordan denne avpolitiseringen kan sies å være strukturert og hvordan den kan være virksom i NOU-tekstene gjennom ulike representasjoner, er hovedfokuset for analysen i denne masteroppgaven.

Cukier, Bauer, og Middleton (2004) utmeisler en kvantitativt orientert fremgangsmåte for å identifisere gyldighetskrav, «validity claims», som ifølge forfatterne også kan brukes i kvalitativ analyse. Denne formen for analyse er kritisk, i det den «... can be applied not only to analyze the distortions in discourse which reflect the dominant ideology and power structures but also to undistort communications, thereby improving practice.» (Cukier et al., 2004, ss. 237-238). Konklusjonen fra tidligere diskursanalyser fra blant andre John S. Dryzek (2013) har understreket viktigheten av dette, når han konkluderer sin transnasjonale diskursanalyse ved å si at «Authentic communication is central to deliberative democracy. Overcoming the impediments that distort such communication is crucial. » (Dryzek, 2013, ss. 236-237).

Som nevnt viser tidligere funn hvordan vitenskap, politikk og materialitet er tett sammenvevde forutsetninger i NOU-verket. NOU-utvalgene kan brukes-, og utredningenes mandat formes strategisk, av politiske aktører, samtidig som ekspertene som skriver dem forsøker å sikre sin legitimitet og profesjonalitet ved å fokusere på å utvikle virkemidler, snarere enn å stille spørsmålstegn ved målformuleringene (Hesstvedt & Christensen, 2021). Dette peker i retning av en mer spesifisert definisjon av diskurs, som ved «Fredrik Barth (1993, s. 173) defines discourse as a process reflecting a distribution of knowledge, authority, and social relationship.» (Dunn & Neumann, 2016, s. 20). Det er nettopp denne prosessen diskursanalysen kan rette sitt fokus mot, ved å «... kaste lys over forforståelsene som møter et gitt utsagn og som gir det mening.», og gjennom «... å gripe hvordan de ulike oppfatningene slipes mot hverandre gjennom språk - og vi er interessert i hva de fører til av sosial og politisk praksis» (Bratberg, 2017, ss. 33-34).

Ved å trekke Cukier et al. (2004) sitt rammeverk, er målet å vurdere NOU-utredningenes legitimerende effekter opp mot en eksplisitt normativ standard. For NOUene har politisk-legitimerende effekter enten ekspertene som skriver dem vedkjenner seg dette bevisst eller ei, og inneholder samtidig «... discursively produced directions for actions.» (Dunn & Neumann, 2016, s. 60). Dunn og Neumann (2016) minner samtidig om at diskursene og praksisene i sosiale relasjoner også innehar en viss regularitet og treghet, de «... maintain a certain degree of regularity in a set of social relations. » (Dunn & Neumann, 2016, s. 21). Dette er viktig for at man i det hele tatt skal få syne på dem. Diskurser opererer ifølge Fairclough på nivået av sosial praksis, og medierer mellom sosiale strukturer, og sosiale begivenheter, hvor det sistnevnte er tekster, som for denne oppgavens del handler om NOU-utredningene.

Samtidig må man hele tiden holde i mente at avhengighetsforholdet mellom sosial begivenhet og diskurs også går motsatt vei, som Bratberg (2021) skriver påvirker også sosiale strukturer også «... maktforholdet mellom ulike diskurser så vel som hvilke tekster som produseres.» (Bratberg, 2021, s. 59). Dette gjelder både for denne masteroppgaven, men også for måten eksperter fortolker sin egen rolle. Målet med analysen i denne masteroppgaven er et kritisk blick på nettopp denne prosessen, men det er ikke det samme som å bifalle noen form for diskursiv determinisme. Søken etter enighet og sannhet er en helt sentral drivkraft i politikkprosesser, en prosess hvor vi alle er både deltakere og tilskuere. Habermas gir en presisering av hvordan man skal tolke de diskursive prosessene som former våre oppfatninger og perspektiver på verden. Iboende i det han kaller talehandlinger, skriver Habermas, er at de: «... inherently involve claims that are in need of reasons—claims that are open to both criticism and justification.» (Bohman & Rehg, 2017).

4.2 Fremgangsmåte

Denne delen spesifiserer hvordan rammeverket til Cukier et al. (2004) skal brukes i det påfølgende kapittelet for å analysere NOU-utredningene. Dette er basert på en vurdering knyttet til Habermas' validitetskriterier, eller «... four tests, or validity claims, that must exist in order for the ideal speech situation to be realized.» (Cukier et al., 2004, s. 239). Altså visse kriterier som må oppfylles for at et språklig ideal om en fri og åpen deliberasjon skal kunne sies å være tilstede.

Dette rammeverket slik Cukier et al. (2004) operasjonaliserer det starter med å identifisere påstander om «sannhet» innad i diskurser. Dette er basert på hva de grunnleggende argumentene i påstandene er, hvorvidt problemene og mulighetene er klart definert, hvilket bevis som legges til grunn for påstandene og hvorvidt informasjonen kommuniseres uten forvrengning eller utelatelse (Cukier et. al., 2004, s. 238). Deretter følger analysen av påstander om «inderlighet» basert på bruken av retoriske virkemidler, slik som valg av metaforer, konnotasjoner og adjektiv. Påstander om «forståeligheten» i teksten vurderes gjennom å analysere bruk av sjargong, teknisk eller fremmed terminologi.

Det er derimot den siste dimensjonen i deres rammeverk som danner hovedgrunlaget for analysen i denne masteroppgaven, nemlig analyse av påstandenes krav til legitimitet. Dette gjøres ved å spørre hvem det er som tilskrives eller innvilges legitimitet i teksten. Hvem regnes for å være eksperter, og hva regnes for å være ekspertise, og på hvilket grunnlag? Hva antas eller antydes implisitt i diskursen? Hvilke synspunkter eller grupper synspunkter utelates, og hva mangler eller dempes? Ved å analysere påstander og formuleringer med et analytisk utgangspunkt i disse validitetskriteriene, er målet å identifisere ulike representasjoner, eller de «... partikulære perspektiv(et) som fremmes» (Fairclough, 2003, s. 129)» (Skrede, 2017, s. 36). Disse representasjonene utgjør dermed elementer i ulike diskurser. Deretter ligger den fortolkende oppgaven i å: «... problematisere språklig fikserte overleveringers krav på gyldighet» (Lægneid, 2014, s. 255), og samtidig være en deltaker som selv må «... innløse kritiserbare gyldighetskrav» (Lysaker & Akvaag, 2007, s. 183).

Kapittel 5. Analyse - Sentrale representasjoner, oppbygning, utelukkelse og legitimering

Dette kapitlet dreier seg om identifikasjon av hvordan sentrale representasjoner forsøkes å legitimeres i NOU-utredningene, og hvilke avveininger som gjøres mellom disse ulike kunnskaps- og verdimessige representasjonene. Her identifiserer jeg fem hovedrepresentasjoner av saksforholdene på tvers av NOUene. Disse bygger på statlig legitimitet, en global normativ standard, realistiske antagelser, kommunikasjon av usikker vitenskap, og til slutt en stillhet omkring norsk petroleumseksport.

5.1 Statssentrert representasjon

I det følgende vil jeg legge frem belegg for fortolkningen av en statssentrert representasjon. Denne representasjonen både rammer inn regjeringens mandat, utvalgsmedlemmenes bakgrunner og ekspertise, og danner en fremstilling av disse elementene som legitime i en statlig kontekst.

Den første NOUen, NOU 2006: 18 ved tittelen «Et klimavennlig Norge» ble presentert i oktober 2006 for Klima- og Miljødepartementet. Mandatteksten som gjengis i kapittel 2 i NOUen var «Å utrede hvordan Norge kan oppnå betydelige reduksjoner i de nasjonale utslippene av klimagasser på lengre sikt – en «nasjonal klimavisjon for 2050». Utvalget som ble ledet av økonomiprofessor Jørgen Randers skulle også «... utrede ulike scenarier for hvordan et «lavutslippssamfunn» kan utvikles i løpet av en 50-årsperiode», med kutt på 50-80 prosent, med hovedfokus på teknologiutvikling- og bruk, vurdere kostnader - også makroøkonomisk, og å sammenligne «... kostnadene ved utslippsreduksjoner nasjonalt med kostnader for tilsvarende reduksjoner i andre land.» (NOU 2006: 18).

Den andre NOUen, NOU 2009: 16 - «Globale miljøutfordringer – norsk politikk» ble presentert til Finansdepartementet 22. juni 2009, og ledet av Øystein Olsen. Denne NOUen hadde som mandat å utrede og vurdere «... hvordan bærekraftig utvikling bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser.» (NOU 2009: 16, s. 7). I mandatet står det at «Hensynet til bærekraftig utvikling må ivaretas på alle politikkområder.» (NOU 2009: 16, s. 7). Blant annet skulle dette utredes i form av: «... hvordan verdsettingsspørsmål knyttet til langsiktige bærekraftproblemstillinger, særlig knyttet til bl.a. klimaendring, tap av naturens mangfold og

global spredning av miljøgifter, skal tas hensyn til ved nytte-kostnadsanalyser i offentlig sektor.» (NOU2009: 16, s. 7-8).

Begge disse mandatteksten rammes inn i en statssentrert kontekst gjennom referanse til «Kongelige resolusjoner» (NOU 2006: 18, s. 15; NOU 2009: 16, s. 7). Dette gir et autoritativt preg til de påfølgende sentrale representasjonene av saksforholdet, som i NOU 2006:18 dreide seg omkring «lavutslippssamfunn», «teknologiutvikling», «makroøkonomiske perspektiv» og «kutt nasjonalt versus i andre land». Disse representasjonene retter oppmerksomheten mot spesifikke innramminger av hva «Et klimavennlig Norge» kunne være på denne tiden, og mot hva utredningen grunnleggende sett skulle gjøre. Utredningen innebar også å «... skissere scenarier», «vurdere tiltak», samt «kostnader og andre konsekvenser, også makroøkonomisk.» (NOU 2006: 18, s. 15).

Med dette både fremstiller og reproducerer utredningene en bestemt sosial kontekst og posisjonerer seg innenfor denne konteksten, som den samtidig er et produkt av. Mandatene, som er utformet av departementet som bestiller utredningene, kunne lett sett annerledes ut, og nøyaktig hvordan et mandat utformes er ikke klart (Gundersen & Holst, 2022, + ekspertenes inntog). Den konteksten utredningene faktisk skriver seg inn i kan betegnes som en svært statssentrert offisiell representasjon av utvalgsarbeidet. I lys av rammeverket til Cukier et al. (2004) kan man si at denne språklige posisjoneringen danner et grunnlag for utvalgsarbeidets hevd til legitimitet.

Inn i denne konteksten innskriveres også utvalgsmedlemmene, som presenteres sammen med deres stillingstitler før navnene, og sted til slutt (NOU 2006: 18, s. 15, NOU 2009: 16, s. 7). Medlemmenes stillingstitler, deres kvalifikasjoner, sosiale posisjoner og geografiske representasjoner er også helt sentrale. Dette kommer ikke frem direkte i selve teksten, men i NOU 2006: 18 var det blant de øvrige utvalgsmedlemmene, i tillegg til lederen Jørgen Randers, fem ulike direktører fra ulike samfunnsinteresser og statsforetak. Utvalget bestod, i tillegg til de to nevnte økonomiprofessorene, av to politikere fra Senterpartiet (SP) og Venstre (V) som hhv. var direktører for Enova og Stiftelsen miljømerking. Ett medlem var en direktør fra Statoil med utdanning som kjemisk ingeniør, en annen i direktør norsk Hydro, og en sivilingeniør fra SINTEF. I tillegg hadde utvalget et sekretariat fra departementet, bestående av tre personer. I NOU 2009: 16 var det, i tillegg til Øystein Olsen, fem andre utdannede samfunnsøkonomer i utvalget, både som akademikere og i andre lederroller. Sekretariatet her

bestod av seks personer, tre fra Finansdepartementet, to fra Miljøverndepartementet, og en fra Statistisk sentralbyrå.

Disse personene utgjør dermed ekspertisen, eller mer presist formulert gjøres deres posisjoner og roller dermed legitime *som* ekspertise, i spørsmål om hvordan Norge kan bli et klimavennlig og bærekraftig land. Hvorvidt dette faktisk er et legitime utvalg problematiseres ikke eksplisitt i noen av utredningene. Som rammeverket til Cukier et al. (2004) retter oppmerksomhet mot, kan man dermed spørre hvilke synspunkter eller grupperes synspunkter som utelates, og hva som mangler eller dempes i et slikt utvalg. For eksempel er det ingen representanter fra miljøorganisasjoner, eller minoritetsgrupper eller andre som kan tenkes å være berørt av klimaproblemet på andre, mer eller mindre direkte måter. Utvalget blir satt sammen av regjeringen uten at slike problemstillinger kan diskuteres i den offentlige samtalen, men de berører likeledes helt sentrale spørsmål omkring utvalgets legitimitet.

5.2 En global normativitet

Den andre hovedrepresentasjonen som går på tvers av de to utredningene, kan fortolkes som en naturalisert «global normativitet». Den innebærer tilstedeværelsen av antagelser om hvilke normer som er legitime for å fastsette ulike virkemiddel- og målprioriteringer, hovedsakelig i form av et «globalt fokus» som sammenstiller «klimautfordringen» og «menneskeheten» som enhetlige størrelser. Dette danner et krav om å være den legitime fremstillingen av klimaproblemene (Cukier et al., 2004).

Det første kapittelet i NOU 2006:18 heter «Sammendrag og anbefalinger», hvor første setning er: «Menneskeheten står ovenfor en formidabel utfordring: Å redusere de globale utslippene av klimagasser samtidig som man sikrer nødvendig økonomisk og sosial utvikling i den tredje verden.» (NOU 2006: 18, s. 11). Denne problemformuleringen danner en representasjon av klimaproblemet som et sosialt problem, og agenten som står overfor dette problemet er «menneskeheten» som en enhetlig størrelse, altså alle mennesker, uavhengig nasjonalitet eller stat. Samtidig er det en iboende spenning i denne formuleringen, ettersom «den tredje verden» skiller ut som en egen størrelse. Dermed veves problemet inn i en sosial problematikk som dreier seg om utvikling, nord-sør problematikk, og rettferdighetshensyn, samtidig som betegnelsen «menneskeheten» underspiller denne problematikken. Ordet

«ovenfor» er nok en skrivefeil, da det antagelig ikke er utvalgets intensjon å formidle at menneskeheten står «hevet over» denne utfordringen.

Når det kommer til behandlingen av selve mandatet, har NOU 2009: 16 i motsetning til NOU2006:18, en egen seksjon som redegjør for *hvordan* utvalget har tolket mandatet. Imidlertid er hovedfokuset her på avgrensning, altså hva utvalget *ikke* har vurdert. Her står det blant annet at utredningen ikke har «... vurdert hvilke krav som må stilles til en bærekraftig utvikling», men snarere forholdt seg til internasjonalt regelverk for de tre hovedfokus-områdene «klimautfordringer, biologisk mangfold og miljøgifter» og kommer med sine vurderinger og tilrådninger knyttet til disse (NOU 2009: 16, s. 8). Ifølge mandat-tolkningen er hovedoppgaven å «... vurdere hvordan hensynet til bærekraftig utvikling skal ivaretas i offentlige beslutningsprosesser.» (NOU 2009: 16, s. 8).

NOU 2009: 16 frembringer allikevel en svært lignende representasjon av klimaproblemet som i NOU 2006: 18 i kapittel 4. Her tegnes «Klimautfordringen» under ett, som et globalt problem, som ifølge NOUen er «... økningen av den globale gjennomsnittstemperaturen som er registrert i løpet av 1900-tallet og fram til i dag.», og som er «... en av de største miljøutfordringene menneskeheten står overfor» (NOU 2009: 16, s. 26). Her refereres det blant annet direkte til en IPCC rapport, og NOU 2009: 16 slår fast at landene Kina og USA står for de største utslippene, og at hvert enkelt land i liten grad kan påvirke de globale utslippene på egen hånd, og at det derfor kreves koordinert handling (NOU 2009: 16, s. 26). Samtidig fremheves det at dette er utfordrende på grunn av store kostnader og gratispassasjer-problematikk. Det refereres derfor til FNs klimakonvensjon som slår fast prinsippet om kostnadseffektivitet.

Kapittel 2 av NOU 2009: 16 tar for seg det sentrale begrepet «Bærekraftig utvikling», med henvisning til sluttrapporten fra «Verdenskommisjonen for miljø og utvikling» (Brundtlandkommisjonen). Begrepet defineres slik: «En bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillende sine behov (Verdenskommisjonen, 1987).» (NOU 2009: 16, s. 9). Deretter beskrives den internasjonale konteksten som dette begrepet har blitt tatt opp i og blitt en del av, altså en rekke internasjonale konvensjoner fra 80-tallet frem til tidlig 2000-tall.

Interessant ut fra problemstillingen om vektleggingen av politiske dimensjoner kontra vitenskapelige, er at NOU 2009: 16 slår eksplisitt fast at begrepet har et: «... normativt element, et krav om solidaritet både mellom generasjoner og i forholdet til utviklingslandene.» (NOU 2009: 16, s. 9). På hvilken måte strukturerer denne politiske og normative dimensjonen eventuelle vitenskapelige diskurser som kretser om begrepet? Det fremheves at begrepets «normative» dimensjon gjør det vanskelig å finne en klar definisjon. Det slås fast at begrepet er forankret i internasjonale rammeverk, samt i bærekraftstrategier i to ulike nasjonalbudsjetter, prioriteringer i FN og OECD og drøftet i en tidligere stortingsmelding, men deretter understrekes det at fordi det er et «normativt begrep» [...] «vil det ikke nødvendigvis være enighet om begrepsbruken i alle sammenhenger» (NOU 2009: 16, ss. 9-10). I utredningen står det dermed at «Begrepet må i stedet ses som et utgangspunkt for drøftingen av hvilke prinsipper som bør legges til grunn i avveiningen mellom ulike hensyn.» (NOU 2009: 16, s. 10).

For eksempel betones begrepet fra en økonomisk synsvinkel, hvor: «... bærekraftig utvikling ses som et krav om ikke-avtakende nytte (målt per innbygger).» (NOU 2009: 16, s. 10), og at dette var utgangspunktet for «... settet av indikatorer for bærekraftig utvikling» presentert i NOU 2005: 5 (NOU 2009: 16, s. 10). Her er det en sammenkobling av faglige perspektiver og tidligere kunnskapsperspektiver fra NOU 2005: 5. Samtidig legges det til grunn at ikke alle «... miljøgoder [...] anses som fullt ut substituerbare (sterk bærekraft), men har kritiske tålegrenser som ikke må overskrides.» (NOU 2009: 16, s. 10). I tillegg nevnes «føre-var prinsippet» fra Rio-konferansen i 1992.

I kapittel 3 i NOU 2009: 16, beskrives både de mer generelle offentlige beslutningsprosessene og mer spesifikke prinsipper for valg av virkemidler i miljøpolitikken. Av mer generell art nevnes «Utredningsinstruksen» som «skal sikre god forståelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak.» (NOU 2009: 16, s. 19). Ifølge NOUen er denne miljøpolitisk viktig fordi den stiller «krav til vurdering av kostnader og nytte av aktuelle forslag» og fordi miljømessige konsekvenser generelt sett derfor må utredes (NOU 2009: 16, s. 19). Av mer spesifikke prinsipper, refereres det til kapittel 1.4 i «St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling», som på det tidspunktet var «... den grundigste drøftingen i et offentlig styringsdokument» om valg av prinsipper, som slår fast at «Vi må ikke overskride nivåene for kritiske belastninger av økosystemer (naturens tålegrense). (...)» Og for det andre: «Vi må være føre var.» (...)

(NOU 2009: 16, s. 19). Dette er ifølge NOUen altså «Regjeringens prinsipper» i fastsettelsen av miljøpolitiske mål.

Samtidig nevnes det at det på tvers av «skiftende regjeringer» har «utkrystallisert seg» seg to prinsipper: «Kostnads- og styringseffektivitet» (NOU 2009: 16, s. 20).» «*Styringseffektivitet* vil si at virkemidlene er innrettet mot oppfyllelsen av et tallfestet mål. *Kostnadseffektivitet* vil si at en søker å nå målene til en lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad» (NOU 2009: 16, s. 20). Boks 3.3 går gjennom de mange tidligere Offentlige utredningene om virkemiddelbruk i miljøpolitikken, fra NOU 1992: 3, NOU 1995: 4, og NOU 1996: 3.

Kapittel 4 i NOU 2009: 16 om «Klimautfordringen» avsluttes med en konklusjon om at «Den store utfordringen *i et globalt perspektiv* ligger i å kunne kombinere økonomisk vekst og høyere energiforbruk i utviklingsland med begrensninger i utslippene av klimagasser.» (NOU 2009: 16, s. 36, min utheving). Dette er en form for nord-sør-problematikk, slik man også så i NOU 2006: 18, ved at «OECD-landene og land med overgangsøkonomier... [...] står for det aller meste av klimagassutslippene fram til i dag» (NOU 2009: 16, s. 36). Ifølge utredningen krever derfor utviklingsland at «... industrilandene bærer de største byrdene» (NOU 2009: 16, s. 36).

For det første kan det spørres om ikke denne fremstillingen innebærer at økonomisk vekst og høyere energiforbruk sees på som en uunngåelig utvikling, ved at utviklingsland ansees å følge en form for utvikling som ligner den industrilandene tidligere har hatt. For det andre kan man spørre hvorvidt denne utfordringen primært påkalles ved at dette er noe «utviklingslandene krever», eller om det også kommer av mer prinsipielle grunner som kunne vært belyst i en diskusjon om industrilandenenes og Norges ansvar.

Det fremstår derfor uklart hva utvalget bak NOU 2009: 16 legger til grunn at en bærekraftig utvikling egentlig innebærer i en politisk sammenheng, og hvordan dette skal behandles, selv om NOUen skal utrede i tråd med regjeringens overordnede mål med hensyn til bærekraftig utvikling. Utredningen slår fast at norsk klimapolitikk «bygger på enigheten regjeringspartiene og tre av opposisjonspartiene kom fram til i januar 2008», det som kalles «Klimaforliket». Det er ifølge utredningen: «Avgifter og kvoter (som) er hovedvirkemidlene i klimapolitikken.» (NOU 2009: 16, s. 34), og igjen så understrekes det at dette er tett knyttet til Kyoto-protokollen. I sammenstillingen av hva som er norsk klimapolitikk er det dermed en

politisk-institusjonell tilnærming NOUen presenterer. Det handler for eksempel altså ikke om eventuelle ideologiske dragkamper og prosesser som ledet opp til klimaforliket. De moralske og etiske dimensjonene ved bærekraftig utvikling innebærer ifølge utredningen for store usikkerheter i handlingsvalg og avveininger mellom ulike politiske hensyn til å kunne utredes på noen entydig måte. Denne usikkerheten gjør at slike spørsmål dermed må behandles i politiske prosesser.

Man ser noen av de samme utfordringene med å behandle normative spørsmål i NOU 2006: 18, men dette gjøres mindre eksplisitt. Kapittel 3 i NOU 2006: 18 spør: «Hvorfor bør Norge redusere sine klimagassutslipp med to tredjedeler innen 2050?» (NOU 2006: 18, s. 18), som innebærer en forventning om en sammenkobling av deskriptivitet og normativitet i svaret. Utredningen av dette spørsmålet begynner med en graf som sammenligner temperatur og CO₂ konsentrasjon over de siste over 400.000 årene (NOU 2006: 18, s. 18). Det konstateres at det er innenfor en periode som begynte for 12.000 år siden «... at mennesker har utviklet sin sivilisasjon, med byer, skriftspråk osv» (NOU 2006: 18, s. 18). Deretter slås det fast at «På ca. 200 år har konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren steget med 30 prosent over det naturlige maksimumsnivået vi har hatt minst de siste 670 000 år», og deretter at den viktigste drivhusgassen for menneskeskapt drivhuseffekt: «... er CO₂ som hovedsakelig kommer fra forbrenning av fossile brensler som kull, olje og gass.». «Disse menneskeskapte klimaendringer blir ofte fremhevet som en av de største miljø- og samfunnstruslene man står overfor i dag.» (NOU 2006: 18, ss. 20-21).

Denne representasjonen av miljøproblemer dreier altså fokuset mot problemet som et naturvitenskapelig problem, og deretter som et sivilisasjonsproblem som påvirker den globale størrelsen «menneskeheten», med likheter med NOU 2009: 16. Det slås igjen ettertrykkelig fast et svært globalt-fokusert perspektiv på utslippskildene, ved at «... det spiller liten rolle hvor gassene slippes ut for effekten på klimaet», og omvendt at det «... ikke spiller noen rolle hvor utslippsreduksjoner finner sted» (NOU 2006: 18, s. 21). Utredningen slår fast at «Fordelingen av utslippsreduksjoner mellom land og sektorer blir derfor til syvende og sist et økonomisk, etisk og politisk spørsmål.» (NOU 2006: 18, s. 21). Det samme ser man igjen NOU 2009: 16, i det siste kapittelet i utredningen som går gjennom «Sentrale tilrådinger og implikasjoner for regelverk mv.», som oppsummerer og ser anbefalingene i sammenheng. Igjen gjentas og underbygges mange av de sentrale representasjonene som tidligere nevnt, og konstaterer at «Klimautfordringene er rent globale i den forstand at skadevirkningene av

klimagasser på klimaet er uavhengige av hvor de slippes ut», og peker spesielt på EUs kvotesystem som en mekanisme som kan redusere utslipp. (NOU 2009: 16, ss. 125-126).

Begge utredningene forholder seg dermed til etiske og politiske spørsmål, enten ved å oppsummere slike spørsmål mer indirekte, eller ved å gjøre dem til gjenstand for en slags global og «naturlig» normativ standard. «Kjernen av klimaproblemet», slik det er formulert i utredningen fra 2006, er at klimaet kan bli mer ustabil, som kan føre til vanskeligheter for bosetting og jordbruk, og at vår «vestlige livsstil» er med på å begrense mulighetene for sosial og økonomisk utvikling i den fattige delen av verden, noe som igjen truer økosystemene som er grunnlaget for vår sivilisasjon (NOU 2006: 18, s. 21). I tillegg nevnes flyktninger og sosial uro, hetebølger som dreper de svakeste i samfunnet, og også produktivitetssvikt, og problemet med å få til global handlingskoordinering (NOU 2006: 18, s. 21).

«Skylden» for klimaendringene behandles i neste seksjon, men begrepet settes i hermetegn (NOU 2006: 18, s. 25). Ulike måter å *beregne* utslipp på i tilknytning til dette problematiseres, og settes opp i en figur 3.12 (NOU 2006: 18, s. 26). Samtidig fremheves det også at FNs klimapanel finner at globale gjennomsnittlige utslipp av CO₂-ekvivalenter pr. person var på 4,8 tonn (fra 1994 til 2003), mens Norge i 2005 hadde et utslipp på nesten 12 tCO₂-ekv. pr. innbygger (NOU 2006: 18, s. 24). Det er klart at disse betraktningene berører etiske og verdimeslige vurderinger, men hovedgrepet som brukes i NOU 2006: 18 for å beskrive utslippsmålsettingene er likevel slike tallmessige fremstillinger, samt å beregne ulike «baner» for utslippsutvikling.

Banen som utredningen beskriver som «realistisk» er en hvor: «... de globale utslippene (tillates) å øke med opp til 35 prosent fra 1990 til 2020, for så å reduseres til et nivå på 15 prosent under 1990-nivå i 2050, med ytterligere reduksjon til et nivå 30 prosent under 1990-nivå i 2100.» (NOU 2006: 18, s. 27). Utredningen beskriver dette som en «relativt svak målsetting» som vil medføre «ventet temperaturøkning på mellom 3 og 4 grader», men som allikevel vil innebære at Norge «... bør redusere sine utslipp med om lag to tredjedeler innen midten av dette århundre.» (NOU 2006: 18, s. 27). Hva Norges utslippsmålsetting bør være er altså likt det en global utslippsmålsetting tilsier.

Deretter diskuteres det hvorvidt et slikt utslippsmål er «fornuftig» (NOU 2006: 18, s. 29). I følge utredningen burde utslippsbegrensninger: «... fordeles mellom jordens folk med en lik mengde pr. innbygger og år.», fordi: «Dette er en enkel fordelingsregel som også har en intuitiv rettferdighetstolkning», i tillegg til at Norge er et «velstående land» (NOU 2006: 18, s. 29). Her fremstilles altså at hva som regnes for å være realistisk i politisk forstand, med referanse til tidligere forskning, kompromiss-villighet, samt en appell til «intuitiv rettferdighetsfortolkning». Noen vil derimot kunne hevde at dette *ikke* er en intuitiv rettferdighetsfortolkning, og heller fremsette krav om at Norge burde gjøre *mer*. Poenget er at en slik appell til intuisjon ikke nødvendigvis er holdbar for å avgjøre normative eller politiske verdispørsmål.

I begge NOUene blir sammenhengen mellom politiske prioriteringer, normative vurderinger, og middel og målvurderinger dermed «ufullendte» prosjekter. Innledningsvis i NOU 2009: 16, står det for eksempel at: «Utvalget er bedt om å vurdere hvordan klimahensyn best mulig skal ivaretas i offentlige beslutningsprosesser.» (NOU 2009: 16, s. 26). Samtidig er problemet at hvis klimahensynene allerede på forhånd er fastslått gjennom politiske prioriteringer, så kan ikke utredningen utrede «de riktige klimahensynene». Dette formuleres eksplisitt, «Utvalget har ikke vurdert hva som er en fornuftig eller optimal internasjonal avtale. Utvalget har heller ikke vurdert hva Norges forpliktelse bør være.» (NOU 2009: 16, s. 26). Hvis oppgaven derimot er å utrede «de beste mulige offentlige beslutningsprosessene» blir spørsmålet hvorvidt man egentlig kan skille mellom de kvalitative egenskapene ved klimaet, og de administrative hensynene som handler om ivaretagelse og implementering av nettopp disse klimahensynene?

Utfordringen er at mandatet legger føringer for hvilke områder man i det hele tatt *kan* uttale seg normativt om. Problemet er at det her ikke finnes noen klare svar på hvordan andre betraktninger skal vektlegges, og må dermed innebære bruk av skjønnsvurderinger. Det fremstår derimot som om gangen fra mandat, til utredning, til anbefalinger innebærer en slags politisk og vitenskapelig kortslutning, i at det ene ikke helt kan legge føringer for det andre, og vice versa. Begge er ufullendte og åpne prosesser, men peker på den andre som avgjørende. NOUene bærer med seg forventninger om «svar», som verken er tilstrekkelig tilfredsstillende i det ene eller andre domene. Snarere gjøres mange av de mer allment aksepterte normene til «naturlige» føringer, som allerede ligger i mandatet.

5.3 Realistiske antagelser

I lys av denne oppgavens målsetting om å forsøke å rekonstruere de normative argumentene som strukturerer diskursene i utredningen, er det også interessant hvordan NOUene vurderer «fornuften» i ulike politiske tiltak. Dette betoner det som kan betegnes som et skille mellom mer eller mindre «realistiske teorier», som for eksempel dreier seg om graden av og hva slags type hensyn man skal ta til ulike mulighetsbegrensninger innen politisk teori (Valentini, 2012). For eksempel kan dette være i hvor stor grad man argumenterer for at bestemte maktstrukturer, eller menneskelig psykologi, legger begrensninger på muligheter for politiske endringsprosesser, i kontrast til mer ideelle forutsetninger (Valentini, 2012, ss. 6-7).

De tre siste underkapitlene i Kapittel 3 av NOU 2006: 18 spør hva de lokale effektene av klimaendringene kan bli, hvorvidt det er «fornuftig» av Norge å redusere sine utslipp med to tredjedeler, og til slutt hvorvidt Norge bør redusere sine utslipp selv om andre land gjør lite (NOU 2006: 18, ss. 29-30). I seksjon «3.5 Hva bør en global utslippsmålsetting være?», refereres det for eksempel til tysk forskning som tidligere har blitt brukt av EU for å diskutere hvorvidt utslippsnivået burde begrenses av en maksimal temperaturstigning på «... 2°C utover før-industrielt nivå» (NOU 2006: 18, s. 27). Dette beskrives som «... et realistisk kompromiss mellom klimaskader og kostnader ved utslippsreduksjoner.» (NOU 2006: 18, s. 26). Avveininger mellom disse to dimensjonene, kostnader og klimaskader, blir dermed de riktige og legitime avveiningene.

Ifølge utredningen, hvis dette målet skal nås «... må de globale utslippene rundt regnet halveres fram mot 2050» (NOU 2006: 18, s. 26). Dette beskrives derimot som «... urealistisk, blant annet på grunn av nødvendig økonomisk og sosial utvikling i den fattige delen av verden» (NOU: 2006: 18, s. 27). Derfor lander utredningen på det som omtales som en «relativt svak målsetting» om at Norge «... bør redusere sine utslipp med om lag to tredjedeler innen midten av dette århundre.» (NOU 2006: 18, s. 27).

Deretter, i seksjon 3.7 i NOU 2006: 18 spørres det helt eksplisitt om det er «... fornuftig av Norge å redusere sine utslipp med to tredjedeler?». Her slås det først fast at Norge står for «... 2 promille av verdens klimagassutslipp» (NOU 2006: 18, s. 29). Ifølge utredningen så henger svaret på om det er fornuftig derimot sammen med «... hvordan man synes at byrdene ved utslippsreduksjoner skal fordeles mellom verdens land og folk.» (NOU 2006: 18, s. 29). Her

nevnes det at det finnes en stor litteratur som baserer seg på ulike rettferdighetsprinsipper, blant annet grunnet i velstandsnivå, historiske utslipp og befolkningsnivå.

I utredningen begrunnes det at det er «fornuftig» å utrede en reduksjon på to tredjedeler, basert på at det er «... mange som forfekter det syn ...», om at «... mulighetene til å slippe ut klimagasser fordeles mellom jordens folk med en *lik mengde pr. innbygger og år.*» (NOU 2006: 18, s. 29). Dette mener utvalget representerer en: «... enkel fordelingsregel som også har en intuitiv rettferdighetstolkning» (NOU 2006: 18, s. 29). Konklusjonen er dermed at «Norge bør tilhøre den gruppen av land som søker å ta ansvar for sin andel av klimagassutslippene.» (NOU 2006: 18, s. 29).

Selv om utredningen allerede har tallfestet at Norge har et høyere utslipp pr. innbygger enn det globale gjennomsnittet, heller enn å løfte frem og diskutere implikasjonene av ulike rettferdighetsprinsipper aktivt og eksplisitt i utredningsteksten, nevnes det istedenfor en norm som «mange forfekter», uten å diskutere eller referere til dette eksplisitt, annet enn at dette omtales i en «meget stor litteratur» (NOU 2006: 18, s. 29). Dette kan indikere en rekke vidt forskjellige ting, for eksempel at utvalget ikke har kommet til noen konsensus om rettferdighetsprinsipper, eller at de har kommet til konsensus, men at dette ble vurdert som noe som falt utenfor mandatet. Derimot kan det være et uttrykk for normative eller perspektivmessige føringer fra departementet eller politisk ledelse, eller uttrykk for noe som ble tatt for gitt.

Det samme kan sies om utvalgets antagelse om at Norge kan «... opptre som rollemodell på den internasjonale arena.» selv i en situasjon der «... andre land gjør lite» (NOU 2006: 18, s. 30). Her legger utvalget til grunn en mer idealistisk forutsetning for valg av målsetting. Dette tas også opp i kapittel 5, som behandler scenarier for hva som vil skje dersom Norge ikke kutter utslipp. Dette innledes ved å slå fast at «framtiden er usikker» og at det er «nesten umulig å si med noen grad av sikkerhet hva som faktisk vil være den framtidige utslippsutviklingen» og at utviklingen som beskrives vil «måtte bli noe tilfeldig» (NOU 2006: 18, s. 43). I tillegg legges det til grunn en «sånn noenlunde midt på treet»; ikke veldig optimistisk, men heller ikke dypt pessimistisk, med hensyn til framtidige norske utslipp» (NOU 2006: 18, s. 44).

Hovedgrunnlaget for denne diskusjonen ligger i makroøkonomiske beregninger, blant annet en spesifikk modell «MSG 6», teknologisk endring og befolkningsutvikling (NOU 2006: 18, s. 44). I «referansebanen» som den kalles, «øker klimagassutslippene fra knappe 55 MtCO₂-ekv. i 2000 til et nivå på nesten 70 MtCO₂-ekv. i 2050, altså med noe over 25 prosent.» (NOU 2006: 18, s. 49). Utvalget beskriver så tre ulike situasjoner, og i det siste bildet «... i en situasjon der resten av verden gjør lite eller ingenting for å redusere sine utslipp ...» (NOU 2006: 18, s. 51). Utredningen skisserer altså muligheten for Norge som et foregangsland som leder an og griper sjansen og utvikler det som kan bli nødvendig før «... resten av verden våkner opp» (NOU 2006: 18, s. 51).

Dermed ligger både «realistiske» hensyn til kostnadseffektivitet, men også mer «ideelle antagelser» om Norge som en mulig rollemodell, bak prioriteringene om hva som skal utredes. Samtidig er det ingen eksplisitt drøfting av når slike ideelle antagelser legges inn i drøftingen, sammenlignet med mer realistiske antagelser, og hvilke implikasjoner dette potensielt kan ha.

I NOU 2009: 16 varierer også i når det legges inn mer realistiske, versus mer ideelle antakelser. For eksempel i kapittel 7, som handler om nytte-kostnadsanalyser og økonomiske virkemidler. Innledningsvis står det at dette kapittelet, og påfølgende kapittel 8 om «Usikkerhet og diskontering», skal gi «... en metodemessig bakgrunn for utvalgets tilrådinger.» (NOU 2009: 16, s. 8). Disse kan dermed betegnes som utredningens metodekapitler. Kapittel 7 bygger i stor grad på: «NOU 1997: 27 og NOU 1998: 16». Innledningen til kapittelet starter med definisjonen av nytte-kostnadsanalyser, hvor konsekvensene av tiltak verdsettes «... i kroner, ut fra et hovedprinsipp om at en konsekvens er verdt det befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den.» (NOU 2009: 16, s. 65). Det understrekes at selv om det er betalingsvilligheten som utgjør verdsettingsprinsippet, snarere enn markedsprisen, så måler analysen fortsatt pengeverdier, og er «... ikke nytte eller velferd som sådan.» (NOU 2009: 16, s. 65).

I utredningen står det at slike analyser burde betraktes «... som et verktøy for å systematisere informasjon om virkninger, snarere enn et verktøy for direkte normativ anbefaling.» [...] «... en indikator som normalt vil måtte suppleres med annen informasjon før endelige beslutninger tas.» (NOU 2009: 16, s. 65). At samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal brukes som en indikator for normative eller politiske beslutningstakingsprosesser er ikke en

selvfølge. Ofte er poenget med denne typen analyse å ha et grunnlag for politiske beslutninger, som følger av regjeringens ønsker, mål og prioriteringer, men som nevnt problematiseres ikke disse eksplisitt i NOUen. Indikatorer peker på måter å sortere informasjon og forstå mønstre i data og samfunnet på, og dette vil kunne påvirke hva slags avgjørelser det er mulig å ta, og er derfor ikke «nøytral» informasjon som lett kan suppleres med annen informasjon. At man ønsker å utføre en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse kan jo i seg selv være et *uttrykk for* normative eller politiske prioriteringer.

At slike virkemidler ikke er politisk nøytrale, kan også sies å gjelde spørsmål om hvorvidt, og eventuelt hvordan, man skal verdsette naturgoder. Dette fremstår også uklart i NOU 2009: 16, for eksempel i formuleringer som: «I dette avsnittet skal vi i liten grad komme inn på hvor langt vi bør gå i verdsetting, men i stedet drøfte kort hvordan verdsettingen kan skje dersom den foretas.» (NOU 2009: 16, s. 72). Utredningen er dermed ikke nøytral dersom virkemidlene den utreder brukes for bestemte politiske målprioriteringer. Et eksempel som gjengis i NOU 2009:16 er hvordan man kan verdsette naturgoder: «Det er f.eks. mulig å velge ulike nivåer på miljøgodet «lite lokal luftforurensing» gjennom å velge bosted. På samme måte kan valg av arbeid ha betydning for konsum av miljøgodet «lite støy».» (NOU 2009: 16, s. 72).

Det er dermed en spenning i NOU 2009: 16 mellom det å skulle utrede hvordan samfunnsøkonomiske analyser ideelt sett burde utføres, og hvorvidt disse realistisk sett burde brukes i. Det slås fast at «Samfunnsøkonomiske analyser bedrer beslutningsgrunnlaget i offentlig sektor, og det er derfor viktig at slike analyser utføres», men samtidig at disse analysene ikke kan «... brukes direkte til å rangere eller entydig tilrå eller frarå prosjekter, men snarere er en fremgangsmåte for å gi systematisk bakgrunnsinformasjon for en politisk eller administrativ beslutningsprosess.» (NOU 2009: 16, ss. 73-74). Generelt sett fremheves det altså at metoden er begrenset, og at det er nødvendig at informasjonen sees i sammenheng med politiske vurderinger. Allikevel argumenteres det for at metoden svært sentral og generelt sett hevdes å være viktig som en del av politiske beslutningsprosesser. Spenningen mellom samfunnsøkonomiske beregninger og verdsetting av naturgoder på den ene siden, og politiske beslutningsprosesser og eksistens-verdier eller altruistiske verdier på den andre siden, underspilles dermed i noen grad i denne fremstillingen.

At denne dimensjonen er underproblematisert, gir seg også uttrykk i formuleringer som at «Forventet netto verdi av olje- og gassressurser vil f.eks. være sentralt for å vurdere hvilke områder som bør åpnes for olje- og gassvirksomhet, selv om verdien ikke gir tilstrekkelig informasjon for å fatte beslutningen når ulike miljøhensyn også er berørt.» (NOU 2009: 16, s. 67). Miljøhensyn vil jo være berørt i slike vurderinger, og slike beregninger lar seg ikke nødvendigvis oversette til et miljøpolitisk språk sammen med avveining mellom ulike normative perspektiver.

Det er dermed uklart *hvordan* slike beregninger egentlig skal passe inn i politiske beslutningsprosesser, selv om utredningen understreker at de er viktige. For eksempel nevnes det at blant begrensningene på de ulike studiene som beregner anslag på kostnadene ved utslippsreduksjoner, er at de forutsetter «global gjennomføring av utslippsreduksjonene.» (NOU 2009: 16, s. 32). Av den grunn vet man dermed mindre «... om hva det ville koste hvis en mindre gruppe land skulle gjennomføre endringene alene, slik at ikke de til enhver tid rimeligste rensetiltakene globalt sett ble iverksatt.» (NOU 2009: 16, s. 32). I neste seksjon om valg av virkemidler, er det dermed prioriteringen av en strategi som er kostnadseffektiv, styringseffektiv og global, som resulterer i at utvalget velger å fokusere på et globalt kvotemarked for handel med utslippsrettigheter. Dermed blir noe av konklusjonen litt i stikk med konklusjonen fra NOU 2006: 18. Her kunne Norge være et «foregangsland», mens i NOU 2009 fremheves det at «Et innenlandsk mål for utslippsutvikling innebærer en løsning som ikke er kostnadseffektiv.» (NOU 2009: 16, s. 103).

Realisme versus ideell-representasjonen kommer kanskje spesielt tydelig til uttrykk gjennom forutsetninger NOUene legger til grunn for holdninger og meningsdannelse hos befolkningen. For eksempel begrunnes prioriteringen av tiltak i NOU 2006: 18 gjennom forutsetning om to enda mer grunnleggende tiltak utvalget mener er nødvendige for at tiltakene i det hele tatt skal la seg gjennomføre (NOU 2006: 18, s. 54). Dette er en satsning på «helhetlig informasjon til den norske befolkningen om klimaproblemet og de muligheten man har til å redusere Norges klimagassutslipp.» [...] I tillegg til en «Økt satsning på kompetanseoppbygging, forskning og utvikling av klimavennlige teknologier.» (NOU 2006: 18, s. 54). Det ene målet er altså ifølge utvalget å «skape politisk aksept for en aktiv klimapolitikk» (NOU 2006: 18, s. 54). I kapittel 7 diskuteres derimot hvilke kriterier utvalget legger til «grunn for valg av utslippsreducerende tiltak», og her er et kriterium «... tiltak som bedømmes å være lettere å få politisk aksept for» (NOU 2006: 18, s. 95). I dette ligger det

altså en spenning mellom mer ideelle antagelser, som at aksept for bestemte tiltak er noe som kan skapes, og mer realistiske antagelser, som fokus på tiltak som bedømmes å være lettere politisk aksepterbare.

Det samme kan sies å skje i NOU 2009: 16, i seksjon 9.4 «Markedsinformasjon og beslutninger». Her omtales psykologisk forskning og forutsetninger for individuelle beslutninger, og hvordan dette potensielt kan påvirke gjennomføringen og etterlevelse av myndighetenes reguleringer (NOU 2009: 16, s. 98). Blant annet at: «Forskning innen psykologi og økonomi viser at mange har en tendens i visse typer situasjoner til å fatte beslutninger som går på tvers av hva de ved nærmere ettertanke ville ha ønsket (Thaler og Sunstein, 2008).» (NOU 2009: 16, s. 98). Deretter nevnes forhold som «manglende kunnskap», «oppmerksomhet», «kognitive kostnader», og at «... konsumenten fokuserer mer på umiddelbar nytte og kostnad enn det vedkommende selv i et lengre tidsperspektiv finner rimelig» (NOU 2009: 16, s. 98). Dette kan ifølge NOUen dermed føre til «... beslutninger som vedkommende selv, når saken betraktes på avstand, finner lite hensiktsmessige.» (NOU 2009: 16, ss. 98-99).

Denne fremstillingen utgjør for det første en statisk og «realistisk» oppfatning av folks preferanser og aktørskap, men for det andre gjør den det til et åpent spørsmål hvorvidt og i hvilken grad slike begrensninger også kan sies å gjelde utredningen i seg selv, og de beslutningene og prioriteringene den legger opp til? Er det kun i husholdningssektoren at disse begrensningene gjelder, dersom man forutsetter at myndighetene gir «god informasjon» (NOU 2009: 16), eller gjelder dette også beslutningstakerne hvis man for eksempel forutsetter at de får god informasjon av forskere?

Det avsluttende kapittelet i NOU 2006: 18, «Konklusjoner og anbefalinger» starter med en påstand om at «Dagens utslipp av klimagasser er så høye at radikale endringer er nødvendig» og følger dette opp med å slå fast at «Desto gledeligere er det for utvalget å kunne peke på en rekke tiltak som gjør at Norge, uten urimelige ofre, kan utvikle seg til å bli et Lavutslippssamfunn - et klimavennlig samfunn innen 2050». (NOU 2006: 18, s. 111). Nøyaktig hva menes med formuleringen «radikale endringer er nødvendig» dersom dette med «glede» og «uten urimelige ofre» kan gjennomføres? En mulig forklaring kan ligge i avsnittet:

«Dette er selvfølgelig ikke nok til «å redde verden», men vil, om tiltakene gjennomføres, likevel kunne yte verdifulle bidrag til den internasjonale teknologiutvikling som er nødvendig for å få redusert og reversert den globale veksten i utslipp av klimagasser på lengre sikt.. I tillegg vil Norge kunne spille en rolle ved å være et forbilde for andre lands bestrebelser med å redusere sine klimagassutslipp.» (NOU 2006: 18, s. 111).

Ulike forståelser av politiske endringsprosesser underproblematiseres i begge utredningene. Slike bedømminger av hva som er politisk gjennomførbart er interessante, ikke bare fordi de berører rent vitenskapelige avveininger, men også samfunnsteoretiske. For eksempel antar NOU 2006: 18, at «en radikal omlegging av norsk livsstil [...] vil være en umulig politisk oppgave å realisere.» (NOU 2006: 18, s. 11). Det at disse forutsetningene i det hele tatt legges inn kan tolkes i retning av et ønske om en realistisk representasjon av politiske endringsprosesser. Samtidig legges det også inn mer ideelle forutsetninger, som for eksempel Norge som en rollemodell og teknologisk foregangsland, eller samfunnsøkonomiske analyser som verdifull styringsinformasjon. Poenget her er å vise at disse helt sentrale og viktige avveiningene ikke gjøres eksplisitte i selve teksten.

5.4 Usikker vitenskap og politiske prioriteringer

Denne delen dreier seg om de bestemte måtene NOUene avveier og håndterer vitenskapelig usikkerhet knyttet til sammenhengene mellom ulike faktorer, som for eksempel sammenhengene mellom global gjennomsnittstemperatur, CO₂-konsentrasjon, klimaskader, og kostnader. Ulike konstellasjoner av sammenhenger kan ha ulike nivåer og typer av usikkerheter heftet ved seg, og hvilke av disse sammenhengene man ser på berører samtidig også ulike normative verdifulderinger og politiske dimensjoner. Til slutt diskuterer denne seksjonen hvordan usikre vitenskapelige beregninger, og konsepter som har usikkerhet heftet ved seg, later til å tilsidesettes av behov for å ta avgjørelser og stilling til bestemte politiske eller tekniske prioriteringer.

Grunnen til at menneskeheten må redusere sine klimagassutslipp som oppgis innledningsvis i NOU 2006:18, er for å unngå «skadelige klimaendringer» (NOU 2006: 18, s. 11). Dette begrepet settes i hermetegn i selve teksten, og det samme med «lavutslippssamfunn» i

mandatteksten. Antagelig refererer disse begrepene til bestemte scenarier for hva de faktisk innebærer, enten fra tidligere forskning eller i andre tekster, som for eksempel fra FNs klimakonvensjon «UNFCCC» fra 1992 (NOU 2006: 18, s. 23). Samtidig kan bruken av hermetegn skape en avstand i teksten til det begrepene er ment å referere til, altså de faktiske problemene og løsningene slik utvalget ser det. Kan denne bruken av hermetegn tolkes som et uttrykk for manglende konsensus i utvalget, om hva skadelige klimaendringer eller et lavutslippssamfunn er, eller at de ikke har tatt stilling til hva dette innebærer mer spesifikt, eller referer til andre som har tatt stilling? Eller er det et uttrykk for en generell vitenskapelig varsomhet i begrepsbruk når man går fra en virkelighetsbeskrivelse blant flere, til å konsentrere seg om én spesifikt? Uansett kan formidlingseffekten på leseren sies å være mer indirekte, sammenlignet med enn dersom skadelige klimaendringer var direkte definert.

Kapittel 3 i NOU 2006: 18 spør: «Hvorfor *bør* Norge redusere sine klimagassutslipp med to tredjedeler innen 2050?» (NOU 2006: 18, s. 18, min utheving). Her vises det blant annet til FNs internasjonale klimapanel (IPCC), men også FNs klimakonvensjon, med dens erklærte målsetting om å «bekjempe «skadelige klimaendringer»» (NOU 2006: 18, s. 18, 26). Begrepet «skadelige klimaendringer» settes igjen her i hermetegn, og diskusjonens innledning følges av begrepene «svært usikkert», «usikkerheten» - «vanskelig fastslå presist», «tentativt», «realistisk kompromiss», som nevnes i den første paragrafen i denne seksjonen. I denne seksjonen løftes det altså i stor grad frem at det empiriske grunnlaget er usikkert og at den vitenskapelige sammenhengen mellom nivåer av CO₂ i atmosfæren og den globale gjennomsnittstemperaturøkning er vanskelig å fastslå (NOU 2006: 18, s. 26). I dette kapitlet som skal komme med en normativ anbefaling, i form av hva en utslippsmålsetting bør være, er det altså denne konstellasjonen av faktorer som danner grunnlaget for de diskusjonene og anbefalingene som følger, snarere enn for eksempel sammenhengen mellom gjennomsnittstemperatur og skadelige klima- og naturødeleggelser.

En implisitt forutsetning her er altså at den vitenskapelige sammenhengen mellom global middeltemperatur og CO₂-konsentrasjon i atmosfæren er den politisk relevante. Selv om sammenhengen mellom «... klimaskader og kostnader ved utslippsreduksjoner» også nevnes, danner ikke dette kjernen av diskusjonen (NOU 2006: 18, s. 26). Som tidligere nevnt ligger NOU 2006: 18 på det den omtaler som et «realistisk mål», som mer spesifikt var på stabilisering rundt «... ca. 550 ppmv, med ventet temperaturøkning på mellom 3 og 4 grader C ...» (NOU 2006: 18, s. 27).

Et spørsmål er hvorvidt akkurat denne sammenhengen ansees å være politisk relevant i en NOU fordi de vitenskapelige og empiriske usikkerhetsavveiningene kan gjøres på en eksplisitt måte, eller om det antas at de realistiske forutsetningene om politisk realiserbarhet av målsettingene som kan følge av dette vil føre til bred oppslutning om tiltakene, eller fordi disse vitenskapelige faktorene og avveiningene i stor grad lar seg innpasse i allerede eksisterende internasjonale og nasjonale politisk rammeverk, og administrative kanaler som kan beregne og håndtere denne typen informasjon?

I NOU 2009: 16 dreier de sentrale «tilrådingene» seg derimot i hovedsak om regler for samfunnsøkonomiske analyser. Her berøres noen av begrensningene ved bruken av slike, blant annet ved at «Fordelingshensyn og manglende verdsetting av noen konsekvenser gjør at en samfunnsøkonomisk analyse ikke kan brukes direkte til å rangere eller entydig tilrå eller frarå prosjekter» (NOU 2009: 16, s. 127). Det er bra at dette gjøres eksplisitt, men som tidligere diskutert, forblir det fortsatt flere åpne spørsmål knyttet til hvordan utvalget mener slike analyser burde benyttes i spesifikke politiske prosesser i dag. For eksempel er det et sentralt spørsmål i utredningen om det går an «... å frakoble eller bryte forbindelsen mellom økonomisk vekst og økte miljøbelastninger»? (NOU 2009: 16, s. 9), og hvor absolutt man skal sette grensen for substitusjon i økonomisk teori. Det sistnevnte, settes i kontekst av prinsippet om å være føre-var, slik økonomisk substitusjon begrenses av materielle klimafaktorer, siden «natur- og miljøressurser står i en særstilling ved at noen skader ikke kan rettes opp.» (NOU 2009: 16, s. 11).

Spørsmålet om grensene for akseptabel substitusjon i økonomisk teori nevnes også i innledningen til kapittelet om biologisk mangfold, som slår fast at slike «... ressurser bare betinget fornybare.» (NOU 2009, 16, s. 37). Her slås det fast at biologisk mangfold er «... grunnlag for menneskers liv, verdiskaping og trivsel, og omfatter både levende og ikke-levende (abiotiske) elementer.» (NOU, 2009: 16, s. 37). Deretter følger biologifaglige beskrivelser av genetisk variasjon, populasjonsnivåer, arters egenskaper, i form av nøkkelarter og indikatorarter, i tillegg til insekter. Det slås fast at «... takten i menneskeskapt artsutryddelse kan være på nivå med tidligere episoder av masseutryddelser i jordas utvikling, da mellom 60 og 90 pst. av alle arter ble utryddet.» (NOU 2009: 16, s. 39). Denne representasjonen av saksforholdet betoner i stor grad «biologiske forhold».

Deretter følger en mer økonomi-faglig diskusjon om hvordan man praktisk sett kan gjøre en verdsetting av biologisk mangfold, som det nevnes at er «... en av de vanskeligste oppgavene innen verdsetting av miljøgoder.» (NOU 2009: 16, s. 41). Her nevnes det at man kan forsøke å verdsette dette gjennom den direkte konsumerende verdi, ikke-konsumerende verdi, indirekte bruksverdi, opsjonsverdien, eksistensverdien samt arve- og bevaringsverdi, og at «Fra en økonomisk synsvinkel utgjør disse ulike verdiene til sammen den biologiske komponenten av natur- og miljøkapitalen som andel av den samlede «nasjonalformuen» og «globalformuen» som er diskutert i kapittel 2.» (NOU 2009: 16, s. 40). Altså inngår disse elementene i en representasjon av bærekraftig utvikling sett ut fra en økonomisk synsvinkel, hvor «... bærekraftig utvikling ses som et krav om ikke-avtakende nytte (målt per innbygger).» (NOU 2009: 16, s. 10). Det bindes også sammen med det mer politisk-administrative begrepet: «Betaling for økosystemtjenester», fra FNs Tusenårsutredning (Millennium Ecosystem Assessment, MA) fra 2005 (NOU 2009: 16, s. 40).

Selv om det her eksplisitt settes ord på forbindelsen mellom de økonomifaglige og prinsipielle verdimeslige avveiningene og, knyttet til begrepet bærekraftig utvikling-, og spenningsforholdet mellom disse dimensjonene, gir ikke utredningen noen tydelig svar på hvordan de burde vektas. Selv om den nevner at man skal være føre-var, og at noen naturskader ikke kan rettes opp, etablerer denne diskusjonen selve *vektingen* som en mulighet, på tross av fullstendig kunnskap (NOU 2009: 16, s. 11).

Seksjon 2.2 i NOU 2009: 16 spør hvorvidt «den nåværende utviklingen er bærekraftig?». Dette innledes ved å slå fast at det er «svært vanskelig å si noe sikkert om utviklingen i verdien av naturkapitalen i Norge i denne perioden» (NOU 2009: 16, s. 11). Det slås fast at det har vært en reduksjon i antall plante- og dyrearter, og at OECD anslår at mangfoldet vil fortsette å falle. Årsaken som trekkes frem til dette fallet er i hovedsak «miljøbelastningene som følge av økt økonomisk aktivitet», og at «det er avgjørende å redusere» dette (NOU 2009: 16, s. 11). Spørsmålet i denne seksjonen, om utviklingen er bærekraftig, besvares dermed ikke direkte, men det trekkes frem at «Klimagasser akkumuleres i atmosfæren, tap av biologisk mangfold er irreversibelt og miljøgifter hopper seg opp i naturen», og at denne utviklingen kan være svært langvarig, virkningene på lang sikt er usikre, muligens irreversible, at de kommer ofte av eksternaliteter og er av global karakter, og at dette gjør at det «må særskilt vurderes hvordan bærekraftsyn kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser.» (NOU 2009: 16, s. 11).

I drøftingen av hovedtrekkene i norsk miljøpolitikk, som strekker seg over fire sider i utredningen, nevnes det innledningsvis noen materielle og sosiale trekk, men i all hovedsak dreier denne drøftingen seg om de administrative forvaltnings- og lovmessige aspektene ved norsk miljøpolitikk (NOU 2009: 16, ss. 15-19). I NOU 2009: 16 understrekes det at regjeringens mer overordnede strategi for arbeidet med bærekraftig utvikling i nasjonalbudsjettet fra 2008 var tuftet på prinsipper om «rettferdig fordeling, internasjonal solidaritet, føre-var-prinsippet, forurensere betaler og felles innsats.» (NOU 2009: 16, ss. 13-14).

Det «historiske tilbakeblikket» starter med å slå fast at «Norge var ett av de første landene i verden til å opprette et eget miljøverndepartement, i 1972.» (NOU 2009: 16, s. 15). De sosiale og materielle faktorene som nevnes er blant annet sur-nedbør-problematikk på 80-tallet og kampene om vassdragsutbygging på 60-tallet. Olje- og energidepartementet (OED) og norsk petroleumssektor nevnes ikke annet enn at det har ansvar for energiloven, petroleumsloven og «lover innen vassdragsforvaltningen.» (NOU 2009: 16, s. 18). Og selv om både OED og Finansdepartementet er sentrale, sistnevnte har ifølge utredningen det overordnede ansvaret for bærekraftig utvikling, betegnes disse i seksjonen om prosesser og regelverk «utenom miljøforvaltningen». (NOU 2009:16, s. 18). Begrunnelsen for opprettholdelsen av dette skillet mellom miljøforvaltning og annen forvaltning er uklart.

I NOU 2009: 16 behandles også «Klimautfordringen», «Biologisk mangfold» og «Miljøgifter» som tre ulike, separate områder, mens det i NOU 2006: 18 hovedsak økning er utslipp av klimagasser og global gjennomsnittstemperatur som utgjør «kjernen av klimaproblemet» (NOU 2006: 18, s. 21). Mens det i NOU 2006: 18 hovedsakelig er et fokus på usikkerheter heftet ved sammenhenger mellom klimagasskonsentrasjoner og gjennomsnittstemperaturer, er det i NOU 2009: 16 usikkerheter heftet ved forholdet mellom biologiske prosesser og samfunnsøkonomiske beregninger som danner utgangspunktet for de påfølgende drøftingene. Man kunne tenkt seg en alternativ fremstilling som fokuserte forholdet mellom politiske- og biologiske prosesser, men i NOU 2009: 16 gis det i hovedsak en «Beskrivelse av norske regler og beslutningsprosesser» i kapittel 3, med en gjennomgang av hvordan de politiske prioriteringene om bærekraftig utvikling vektlegges i eksisterende politiske beslutningsprosesser, institusjoner og lovverk (NOU 2009: 16, s. 12). Her er det

altså ikke snakk om nåværende beslutningsprosessers forhold til biologiske prosesser som sådan.

I forbindelse med disse institusjonelle-, lovmessige og politiske prioriteringsmessige sammenhengene, løftes det frem at «I 2006 bestilte regjeringen Stoltenberg en «peer review» (kollegial vurdering) av Norges arbeid med bærekraftig utvikling. [...] Rapporten, «En peer-review av Norges politik för hållbar utveckling», ble lagt fram i mars 2007» (NOU 2009: 16, s. 13). Her skulle altså fem «eksperter fra Sverige og én fra Uganda», på politisk bestilling gjøre en «peer review» av politiske strategier. Rapportens anbefalinger var at det trengtes konkretisering av mål og tiltak, at den eksisterende «kapitaltilnærmingen» var en styrke, men at det trengtes mer sektorovergripende samarbeid, styrking av den europeiske dimensjonen, kostnadseffektivitet, å knytte bærekraftsarbeidet til budsjettprosessen med Finansdepartementet, styrke institusjonell forankring utenfor regjeringsapparatet og at Norge burde fortsette arbeidet med å finne gode indikatorer. (NOU 2009: 16, s. 13). Indikatorene for denne bærekraftsstrategien gjengis i rapporten i en Boks 3.2 (NOU 2009: 16, s. 14). Begrepet «peer review» er vanligvis brukt om forskere som vurderer forskerkollegers forskningsarbeid, snarere enn forskere som vurderer et lands politiske prioriteringer.

Andre viktige mulighetsbetingelser for å realisere en bærekraftig utvikling som løftes frem i NOU 2009: 16 er økonomisk vekst, globale klimagassutslipp og CO₂-prising. Seksjon 4.4 som omhandler potensialet for å begrense utslippene av klimagasser, starter med å understreke at «De viktigste drivkreftene bak veksten i utslipp av klimagasser i verden er økt økonomisk aktivitet og økningen i verdens befolkning. Økt økonomisk aktivitet bidrar til økt energiforbruk, noe som igjen medfører økte utslipp.» (NOU 2009: 16, s. 29). Deretter sammenstilles de største utslippskildene globalt, med utslippskilder i Norge. Her var den største forskjellen at mens det globalt er energisektoren som står for det meste av utslippene, altså 25 prosent, så er det transportsektoren i Norge som står for det meste av utslippene, med 32 prosent. Potensialet for å begrense utslippene her ligger ifølge utvalget gjennom at flere andre tiltak også «... vil realiseres med en tilstrekkelig høy pris på utslipp av CO₂.» (NOU 2009: 16, s. 29). Her er det altså en sammenkobling mellom CO₂-prising og muligheten for realiseringen av andre klimatiltak.

Etter dette følger en egen seksjon 4.5 som diskuterer anslag på kostnadene ved utslippsreduksjoner og ulike nivåer på diskonteringsrente (NOU 2009: 16, s. 30). Dette

handler om hvordan man knytter verdier til nåtidige versus fremtidige utslipp. Her slår utredningen fast at «Dersom man også har anslag for kostnadene ved klimaendringer, er det mulig å beregne hvilke utslippsreduksjoner som gir de laveste kostnadene totalt sett.» (NOU 2009: 16, s. 30). Her referes det direkte til The Stern Review on the Economics of Climate Change i «Boks 4.1», som var en «gjennomgang av økonomiske sider ved klimautfordringen» (NOU 2009: 16, s. 31). Utvalget skriver at «Enkelte av forutsetningene i Stern (2006) er omdiskutert.» (NOU 2009: 16, s. 31). Noen av kontroversene som trekkes frem i NOUen i denne faktaboksen er blant annet kritikk som hevder at man «... systematisk har valgt studier med lave tiltakskostnader og høye skadekostnader» (NOU 2009: 16, s. 31). Hovedpoenget her er at det fremheves svært mange usikkerheter knyttet til diskonteringsrater, for eksempel at «Vi vet mindre om hva det ville koste hvis en mindre gruppe land skulle gjennomføre endringene alene, slik at ikke de til enhver tid rimeligste rensetiltakene globalt sett ble iverksatt.» (NOU 2009: 16, s. 16).

NOU 2006: 18 forholder seg til slike usikkerheter, og annen forskning, ved å slå fast at selv om det er heftet usikkerheter ved økonomisk modellering, er anbefalingene «entydig: utvalgets tiltakspakke har minimale samfunnsøkonomiske konsekvenser» (NOU 2006: 18, s. 105). Seksjon 8.1 har tittelen «Kostnader ved klimaendringer», men diskuterer ikke faktisk hva klimaendringene vil koste, men snarere hva klimaendringene og andre internasjonale faktorer, som andre lands tiltak i tillegg til olje- og gass-etterspørsel, potensielt kan gjøre med kostnadene *av å tilpasse seg* disse endringene. (NOU 2006: 18, s. 103). I denne seksjonen legges det blant annet til grunn at «...resten av verden ikke gjennomfører store klimatiltak». (NOU 2006: 18, s. 104). Det er denne vurderingen, og ikke kostnadene ved klimaendringene i noen annen forstand (man kunne tenkt seg tap av biomangfold, prissetting), som dermed utgjør utgangspunktet for den påfølgende diskusjonen om kostnadsestimater. Eksempler på denne vinklingen finner man formuleringer som at «Høyere havnivå og endring i temperatur, vind og nedbør vil for eksempel gjøre at brygger, veier og bygninger blir dyrere å bygge i framtiden.», og «Om resten av verden skulle velge en mer aktiv klimapolitikk, ville dette bidra til å redusere tilpasningskostnadene noe...» (NOU 2006: 18, s. 103). Det er diskutabelt hvorvidt det ville vært mer presist å betegne dette som kostnader knyttet til samfunns respons på klimaendringene, snarere enn som kostnader ved klimaendringer

I spørsmålet om hvorvidt reduksjons-kostnadene kan beregnes (seksjon 8.2) formidler NOUen de underliggende vitenskapelige usikkerheter knyttet til økonomisk modellering.

«Som kjent er det mange usikkerhetsmomenter knyttet til en økonomisk modell, både struktur og antakelser om viktige eksogene forhold som befolkningsutvikling, teknologisk endring med mer», og spesielt fremheves det når dette skal beregnes for «over en 45 års periode» (NOU 2006:18, ss. 103-104). Samtidig er det overordnede målet, ifølge utredningen, å «... vise at det sannsynlige nivået for de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene er små.» (NOU 2006: 18, s. 104).

Dette konstateres samtidig nemlig å være «i tråd med flere internasjonale studier i det siste», hvor det blant annet refereres til «The Energy Journal, 2006», «Edenhofer et al., 2006», og «Climate Action Team, 2006» (NOU 2006: 18, s. 105). Før NOUens avsluttende kapittel med konklusjoner og anbefalinger, er det et kort kapittel om de økonomiske konsekvensene for staten og administrasjonen. Her er det i hovedsak behovet for en direkte og langsiktig økonomisk medvirkning som trekkes frem, i tillegg til institusjonelle, organisatoriske og politiske forhold som kan gjøre det vanskelig å iverksette tiltakene (NOU 2006: 18, ss. 108-109). Utvalget understreker behovet for informasjon til befolkningen, sektorvise klimamål, «klimavaske norsk lovverk», kommunenes rolle og satsing på klimaforskning. Det er dermed «Etter utvalgets syn [...] ikke grunnlag for å hevde at utvalgets helhetsløsning blir kostbar i nasjonaløkonomisk forstand.» (NOU 2006: 18, s. 107).

Denne konklusjonen hviler samtidig også på en komparativ sammenligning med en annen modellering, nemlig en referansebane uten tiltak i Kapittel 5 (NOU 2006: 18, s. 43). Denne fremtidige utslippsutviklingen ble som også tidligere nevnt beskrevet som «noe tilfeldig», grunnet store usikkerhet knyttet til ytre utvikling og drivkrefter, som for eksempel teknologisk utvikling, som ifølge utvalget dermed «... gjør det nesten umulig å si med noen grad av sikkerhet hva som faktisk vil være den framtidige utslippsutviklingen.» (NOU 2006: 18, ss. 43-44). Det er snarere *nødvendigheten* av å skissere en utslipps-framtid, og å *tallfeste utfordringen* med å realisere et lavutslippssamfunn som utgjør hovedbegrunnelsen for denne sammenstillingen av to usikre fremtidsmodelleringer (NOU2006:18, s. 44).

I diskusjonen av hvordan usikkerhet håndteres i samfunnsøkonomiske analyser i NOU 2009: 16 er redegjørelsen svært økonomifaglig teknisk, og det gjengis ulike formler og ligninger på hvordan man kan beregne både «nåverdier» og «sammenheng mellom avkastningskrav og risiko» (NOU 2009: 16, ss. 75-76), samt forskjellene mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske beregninger. Her slås det fast at «Samlet sett finnes det ikke noe klart

svar på hvordan risiko kvantitativt skal håndteres i samfunnsøkonomiske analyser.» (NOU 2009: 16, s. 78). Seksjon 8.6 drøfter derimot «... hvordan klimarelaterte prosjekter bør diskonteres.» (NOU 2009: 16, s. 84). Drøftingen her tar mye av det samme utgangspunktet som NOU 2006: 18, nemlig ved at man tar utgangspunkt i de sentrale representasjonene knyttet til globale klimagassutslipp og konsentrasjonen av klimagasser, og tar utgangspunkt i en «utslippsbane» og diskuterer tiltak i forhold til denne, slik at «... banen realiseres via et kvotesystem.» (NOU 2009: 16, s. 84).

Dette forankrer dermed usikkerhets-håndteringen i kvoteprisen: «Den relevante usikkerheten for investeringer mv. som innebærer endringer i klimagassutslipp, vil være endringer i kvoteprisen over tid.» (NOU 2009: 16, s. 84). Samtidig løftes det frem at det kan være endringer i verdien og prisen på kvoter over tid, også knyttet til forventet skadevirkninger av klimagassutslipp, for eksempel «... dersom klimafølsomheten viser seg å være høyere enn forventet ...» (NOU 2009: 16, s. 86). Derfor konkluderes det med at det dermed ikke er «mulig å finne et enkelt svar på hvordan klimarelaterte prosjekter bør diskonteres.» (NOU 2009: 16, s. 86). I denne vitenskapelige håndteringen av usikkerhet knyttet til samfunnsøkonomiske analyser og verdsetting av naturgoder berøres dermed spenningsforholdet mellom virkemidler og verdivurderinger.

Begge utredningene er altså gjennomgående preget av at det er de tekniske og administrative utfordringene, samt økonomisk modelleringer, som utgjør hovedfundamentet for usikkerhetshåndteringen i utredningsarbeidet, snarere enn disse utfordringene sine sammenhenger med naturødeleggelser eller biologiske prosesser som sådan. Begge NOUene skiller i stor mellom naturvitenskapelig bakgrunn for klimaendringene, og samfunnsmessige konsekvenser. NOU 2009: 16 skiller i kapittel 4 «Klimautfordringen» mellom to delkapitler, først «4.2 naturvitenskapelig bakgrunn», og deretter «4.3 De samfunnsmessige konsekvenser av global oppvarming» (NOU 2009: 16, ss. 26-28). Dette kan også gi et inntrykk av et bestemt årsaksforhold i tid, at visse forklaringsfaktorer passer bedre i en bestemt rekkefølge. Her går man altså fra naturvitenskapelige forklaringer på klimaendringene, til samfunnsmessige forklaringer på tilpasningen til disse endringene, snarere enn motsatt.

I den naturvitenskapelige fremstillingen av klimautfordringen, danner drivhuseffekten og klimagasskonsentrasjoner de sentrale representasjonene, sammen med grafer som viser utviklingen i global middeltemperatur (NOU 2009: 16, s. 27). Basert på ulike klimagassers

«Global Warming Potensial» forutsetter NOUen at «... at å redusere utslippene med ett tonn CO₂ har samme virkning som å redusere utslippene med ett tonn CO₂-ekvivalenter av en hvilken som helst annen klimagass.» (NOU 2009: 16, s. 27). Avslutningsvis diskuteres klimafølsomheten, som et uttrykk for beregninger av hvor mye temperaturen vil kunne stige knyttet til konsentrasjonen av klimagasser, og usikkerheten knyttet til dette, men det konkluderes med henvisning til IPCC at gjennomsnittstemperaturen vil øke som «følge av menneskelig påvirkning i tidsrommet» (NOU 2009: 16, s. 28).

De samfunnsmessige konsekvensene gjengis i stor grad også med henvisning til IPCC (2007B), ved «temperaturstigning i intervallet 1,5 til 2,5» grader, hvor «20 og 30 pst. av jordens plante- og dyrearter vil kunne utryddes», «tørre områder blir tørrere og våte områder våtere.», «Isbreer ... vil forsvinne», forverret helse, materielle skader, hyppigere oversvømmelser i områder med stor befolkningkonsentrasjon og tapt areal (NOU 2009: 16, s. 28). Noen av disse faktorene knytter seg an til menneskelige bosettingsmønster og helse, etc., men det forklares ikke hvordan de andre faktorene direkte kan betegnes som samfunnsmessige konsekvenser. Om konsekvensene i Norge står det at «Norge vil trolig være blant de landene der de negative effektene av klimaendringer i utgangspunktet vil være moderate.» (NOU 2009: 16, s. 28). Klimaendringene fremstilles faktisk nesten som positive for Norge, som ved formuleringer om at «Mer nedbør kan gi økt tilsig til norske vannkraftverk, og høyere temperaturer vil føre til lavere etterspørsel etter elektrisitet til oppvarming.» (NOU 2009: 16, s. 28).

Forklaringen i NOU 2006: 18 følger også noe av den samme retningen, ved å først fokusere på naturvitenskapelige fremstillinger av «den globale klimautfordringen», som ved grafer som viser CO₂- og «... temperaturvariasjonene gjennom de fire siste istidene over de siste 400 000 år i Antarktis» (Figur 3.1, NOU 2006: 18, s. 18). Deretter flyttes fokuset til hva som gjøres for å «bekjempe klimaproblemet» (NOU 2006: 18, ss. 22-33). I seksjon 3.6 om hva de lokale effektene av klimaendringene kan bli i Norge slår utredningen fast at «... de største ulempene ved klimaendringene trolig (vil) komme gjennom sosial uro i det internasjonale samfunnet.» (NOU 2006: 18, s. 29).

Kapittel 5 i NOU 2009: 16 gir beskrivelser av hva som truer biologisk mangfold ved å ta utgangspunkt i at det er «fem hovedtyper menneskeskapte trusler mot biologisk mangfold» (NOU 2009: 16, ss. 41-42). Her listes tap, forringelse og fragmentering av leveområder,

overbeskatning, menneskeskapte klimaendringer, forurensning og spredning av fremmede arter. Diskusjonen i resten av kapittelet fremstår ikke særlig helhetlig, for eksempel i diskusjonen om internasjonale rammeverk og lovmessig vern blir det er åpent spørsmål hvorvidt dagens rammeverk er tilstrekkelig. Årsaken til dette er antagelig at denne inngående og detaljerte beskrivelsen skal danne grunnlaget for diskusjonen i «Kapittel 11 Virkemidler og tilrådinger for biologisk mangfold» (NOU 2009: 16, s. 118).

Det samme gjelder kapittel 6 om miljøgifter, som danner grunnlaget for diskusjonen i «Kapittel 12 Virkemidler og tilrådinger for miljøgifter» (NOU 2009: 16, s. 122). Det tar for seg de grunnleggende egenskapene ved miljøgifter «definert som «lite nedbrytbare helse- og miljøfarlige kjemikalier som hopper seg opp i næringskjedene og miljøet» (St.meld. nr. 14 (2006-2007)» (NOU 2009: 16, s. 53). Både deres velferdsmessige fordeler og helse- og miljøskadelige potensialer oppsummeres, med fokus på det sistnevnte. «To hovedkategorier av miljøgifter er tungmetaller og organiske miljøgifter» (NOU 2009: 16, s. 46). Virkningene av miljøgifter som nevnes er blant annet biomagnifikasjon og organismers varierende sårbarhet. Deretter avsluttes kapittelet med en gjennomgang av internasjonal og nasjonal lovgivning.

Kapittel 11 om «Virkemidler og tilrådinger for biologisk mangfold» innledes slik: «Tapet av biologisk mangfold, målt for eksempel ved utryddelse av antall arter, skjer nå i et tempo som er anslått til å være i størrelsesorden tusen ganger raskere enn ved naturlig evolusjon (se kapittel 5). De viktigste drivkreftene bak denne utviklingen er økonomisk vekst og befolkningsøkning.» (NOU 2009: 16, s. 118). Sammenhengen mellom biologiske faktorer og disse økonomiske og befolkningsmessige drivkreftene utgjør dermed ifølge utredningen en viktig betraktning om av hva en av hoved utfordringen med biologisk mangfold er. Samtidig nevnes ikke denne sammenhengen mellom økonomisk vekst og biologisk mangfold i kapittel 5.

Diskusjonen om virkemidler og anbefalinger for biologisk mangfold er forankret i de nasjonale strategiene og handlingsplanene, som ifølge NOUen finnes i tre ulike stortingsmeldinger, fra 1997 til 2007 (NOU 2009: 16, s. 119). NOU-utredningen gjør sine anbefalinger på bakgrunn av blant annet rapporter fra riksrevisjonen, samt den svensk peer-review-rapporten, som begge «... peker på betydelige mangler og svakheter innen kartlegging og overvåking av biologisk mangfold.» (NOU 2009: 16, s. 119). Ifølge utredningen må man

derfor «... sikre helhet, konsistens og kostnadseffektivitet ved en samordnet for-valtning for de viktigste kategoriene av økosystemer.» (NOU 2009: 16, ss. 120-121).

Mer konkret innebærer anbefalingene at det: «... bør arbeides videre med oppbygging av et bedre kunnskapsgrunnlag og systematiske beskrivelser av tilstand og utvikling for biologisk mangfold i Norge» (NOU 2009: 16, s. 121). I tillegg slås det fast at: «Utvalget tilrår at alle støtteordninger med negativ miljøpåvirkning på biologisk mangfold og andre miljøgoder gjennomgås med sikte på avvikling eller omlegging.» (NOU 2009: 16, s. 121). Og til slutt at det behøves «et bedre kunnskapsgrunnlag og systematiske beskrivelser av tilstand og utvikling for biologisk mangfold i Norge. En slik beskrivelse må i stor grad bygge på fysiske indikatorer» (NOU 2009: 16, s. 118). Det bør bemerkes at dette kapittelet, som handler om biologisk mangfold, er svært mye kortere enn kapittel 10 som handler om teknologiutvikling. Det sistnevnte strekker seg over 14 sider, mens kapittel om anbefalinger knyttet til biologisk mangfold kun er fire sider langt.

Det samme gjelder kapittel 12 om «Virkemidler og tilrådinger for miljøgifter», som bare er akkurat over to sider langt (NOU 2009: 16, ss. 122-124). Antagelig var dette blant annet et uttrykk for at det på tiden var «... oppnevnt et eget utvalg for å se på tiltak overfor miljøgifter, og har derfor ikke gått nærmere inn på slike spørsmål på dette området» (NOU 2009: 16, s. 123). I synet på miljøgifter og bruk av kjemikalier skriver utvalget at «Bruk av kjemikalier kan bidra til økt velferd og bedre produkter og tjenester i samfunnet. Også farlige stoffer kan ofte bidra positivt i verdiskapingsprosessen, og eventuell risiko må avveies mot nytten.» (NOU 2009: 16, s. 122). Utvalget mener at den nasjonale reguleringen «i hovedsak fungerer godt», men understreker «viktigheten av å få på plass internasjonale avtaler som reduserer tilførselen av miljøgifter fra andre land til Norge og Arktis.» (NOU 2009: 16, s. 123).

Det aller siste kapittel 13 i NOU 2009: 16 handler om de mer overordnede sentrale anbefalingene og implikasjoner for regelverk. Her tas sammenhengen mellom økonomi, klimautfordringer, biologisk mangfold og miljøgifter opp igjen. Som sagt har utvalget behandlet dette i stor grad som separate områder, men her slås det fast at i noen tilfeller må «imidlertid virkemidler vurderes i sammenheng». Dette diskuteres derimot ikke direkte, «utvalget har i liten grad drøftet slike praktiske sammenkoplinger av virkemiddelbruk.» (NOU 2009: 16, s. 126-127). De overordnede sammenhengene i virkemiddelbruken blir altså egentlig ikke problematisert, og sammenhengene mellom økonomisk vekst og disse

prosessene tas heller ikke opp igjen. Et annet moment er at rollefordelingen mellom Klima- og Miljødepartementet og Finansdepartementet heller ikke problematiseres. Det kan jo argumenteres for at dette ligger utenfor mandatet, som spør hvordan «en på en metodisk og forsvarlig måte» veie klima- og miljøhensyn med andre hensyn, og «om eksisterende regler og retningslinjer for offentlige beslutningsprosesser er tilstrekkelige» for å ivareta disse hensynene. (NOU 2009: 16, s. 7). Samtidig er det viktige spørsmål knyttet til hvor bredt man skal forstå klimatiske forringelsesprosesser i tilknytning til for eksempel økonomisk vekst, eller hvordan man skal definere politiske beslutningsprosesser.

Utredningens anbefalinger knyttet til regelverk, er blant annet endringer i vedtak og regulering, og i regelverket for nytte-kostanalyse. Det sistnevnte vil det blant annet innebære en utvidelse av Finansdepartementets veileder og rundskriv (NOU 2009: 16, s. 131). Om dette sistnevnte skrives det svært konkret at «... staten bør utforme en karbonprisbane som skal benyttes i statlige nyttekostnadsanalyser og være retningsgivende for reguleringen av klimagassutslipp» [...] «gjøres obligatorisk for alle samfunnsøkonomiske analyser i staten.» (NOU 2009: 16, s. 131). I tillegg mener utvalget at det bør gjøres endringer i framstillingen i nasjonalbudsjettet, slik at det her blant annet kommer inn en karbonprisbane som «... bør ta utgangspunkt i priser fra EU-markedet.» (NOU 2009: 16, s. 131). Det står om de økonomiske konsekvensene av utvalgets forslag at disse ikke har blitt tallfestet, da «... tilrådingene i stor grad allerede inngår i eksisterende politikk, eller er varslet som mulige eller ønskelige tiltak.» (NOU 2009: 16, s. 132). Den mest sentrale betraktningen i denne sammenheng er ifølge utvalget at deres forslag: «... innebærer at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å oppfylle en internasjonal klimaavtale (og ev. tilleggsmål) blir så lave som mulig.» (NOU 2009: 16, s. 133).

Utvalgets (NOU 2006: 18) helhetsløsning presenteres innledningsvis i NOU2006:18, og bestod av i alt 15 tiltak, gjengitt i tabell 1.1 (NOU 2006: 18, s. 12). Det interessante er fokuset på karbonfangst og lagring, som later til å være hovedsatsningen i denne NOUen. Det står at det vil være dyrt, men at den potensielle fremtidige lønnsomheten og effektiviteten i dette tiltaket er verdt å satse på (NOU 2006: 18, s. 13). Det er her en tett kontinuiteten mellom utvalgets hovedanbefaling og utredningsmandatet som ber om et «... hovedfokus på mulighetene som ligger i å utvikle og ta i bruk ny teknologi, herunder vurdere hvilke tiltak som kreves for å utløse de teknologiske potensialene.» (NOU 2006: 18, s. 15).

Utredningen peker mot at å begrense redusere utslipps-intensiteten, kan realiseres gjennom økt satsing på teknologiutvikling og implementering og at det dermed er gode grunner til å velge dette tiltaket. Dette på tross av at det vil ha «neglisjerbare direkte konsekvenser for utslippene i utlandet.», men fordi globale utslipp kan reduseres «ved at Norge bringer ny teknologi til markedet» (NOU 2006: 18, s. 54). Tiltak nummer 4, gjennom å finansiere utslippsreduksjoner i utlandet, betegnes som å «kjøpe seg fri», igjen i forsiktige hermetegn, men likeledes lite effektivt i å redusere utslipp «her hjemme» (NOU 2006: 18, s. 54).

Dette er uttrykk for en svært tydelig teknologi-optimisme i utredningen, slik tidligere studier har indikert om perioden (Tellmann, 2012). Tiltaket som vurderes å ha størst effekt på reduksjon av norske utslipp, å redusere norsk eksport av petroleumsprodukter, velges altså bort til fordel for fokus på tiltak som har mindre effekt på utslippene, men som vurderes å ha lavere påvirkning på økonomien og konsumnivået i Norge. Premissene som dette valget hviler på virker underkommuniserte og lite problematiserte i teksten, for eksempel konklusjonen om at redusert petroleumseksport ikke vil føre til lavere globale utslipp, men snarere «øke om man tror at Norge produserer med mer miljøvennlig teknologi» (NOU 2006: 18, s. 53). Her henvises det ikke til noen kilder eller noen av de eksterne utredningene som det innledningsvis stod at dannet faktagrunnlaget for kapittelet. I tillegg problematiseres det ikke hvorvidt Norge faktisk produserer petroleumsprodukter med mer miljøvennlig teknologi enn andre land.

Noe av det samme fokuset på teknologiske løsninger ser man i NOU 2009: 18: Kapittel 10 diskuterer virkemidler og «... omfanget og innretningen av offentlig støtte til teknologiutvikling på miljøfeltet.» (NOU 2009: 18, s. 104). Drøftingen tar utgangspunkt i regjeringens ønske om å styrke slik utviklingen på dette feltet, uttrykt gjennom klimameldingen (St.meld. nr. 34 (2006-2007)). I tillegg forankrer NOUen behovet for dette ved: «IPCC (2008), Stern (2006) og det norske Lavutslippsutvalget (2006) understreket alle teknologiutvikling som helt sentralt» (NOU 2009: 18, s. 104).

I utredningens fremstilling blir dermed miljøpolitikk til det som «... skaper markeder for miljøteknologiene, dvs. såkalt «market pull».» (NOU 2009: 16, s. 105). I faktaboks 10.1 om patenter skrives det: «Uten miljøpolitikk er utslipp gratis. Da er det ingen etterspørsel etter miljøteknologi.» (NOU 2009: 16, s. 107). Diskusjonen er med andre ord abstrakt, og hele side 108 er dekket av en faktaboks om læringskurver. Oppsummert så handler kapittel 10 om

former for markedssvikt, mangler ved patentsystemer, og hvordan en aktiv teknologi-utviklingspolitikk kan ha positive virkninger. Karbonfangst- og lagring fremheves i «Boks 10.4 Teknologisenter Mongstad (TCM)», med en egen figur som viser ulike tekniske metoder for karbonfangst. Det anbefales at tiltakene for forsknings- og utviklingsvirksomhet innenfor teknologi-feltet forankres i et globalt perspektiv, gjennom EUs kvotemarked og markedshensyn (NOU 2009: 16, ss. 116-117).

I begge utredningene formidles vitenskapelig usikkerhet på en åpen måte, ofte med referanser til annen forskning på feltet. Samtidig problematiseres det i liten grad hvilke usikkerheter det er man faktisk velger å se på, i form av hvilke sammenhenger som problematiseres. Selv om de administrative og økonomiske virkemidlenes konsekvenser overfor biologiske og klimatiske prosesser danner et tydelige hovedfokus, er det derimot usikkerhetene knyttet utviklingen av disse administrative og økonomiske virkemidler som direkte løftes frem. At dette er et hovedfokus er naturlig gitt at mandatet er bestilt av en regjering som ønsker seg slike virkemidler, samtidig er det ikke gitt at usikkerhetene knyttet til virkemiddelutvikling er de viktigste å håndtere i et klimaperspektiv.

5.5 En stillhet omkring norsk petroleumseksport

Den siste sentrale representasjonen som utkrystalliserer seg på tvers av utredningene knytter seg til hva som mangler eller dempes. Dette handler om omtale, eller snarere fraværet av omtale av, utslippene fra norsk petroleumseksport, som har innebåret, og fortsatt innebærer at Norge står i en samfunnsøkonomisk særposisjon, sammenlignet med for eksempel andre nordiske land i klimasammenheng. Denne seksjonen dreier seg om hvorvidt denne dempingen og stillheten kan henge sammen med bestemte vekslinger mellom vitenskapelige og politiske perspektiver, som kan sies å legitimere allerede foreliggende fokusområder, muligens på bekostning av andre perspektiver.

Innledningsvis i NOU 2006: 18, fremheves det at Norge står for «omtrent 2 promille av verdens klimagassutslipp» (NOU 2006: 18, s. 29). Her legges regnemåten som brukes i Kyoto-protokollen til grunn (NOU 2006: 18, s. 23). Denne måten å beregne utslipp på problematiseres senere i NOUen i en egen del 4.2 (NOU 2006: 18, s. 39) som spør «Hvor store utslipp er nordmenn ansvarlige for?». Det slås fast at «Kyoto-protokollen fokusere(s)

det på direkte utslipp fra et lands territorium.» (NOU 2006: 18, ss. 39-40), og at nordmenn dermed «slipper ... [...] å svare for de varer og tjenester nordmenn importerer for eget konsum.», i tillegg til utslipp fra nordmenns konsum i utlandet (NOU 2006: 18, s. 40). Disse alternative beregningene fremheves eksplisitt, og diskuteres, også i flere grafer og tabeller, før det slås fast at utredningen allikevel vil forholde seg til regnemethoden i Kyoto-protokollen (NOU 2006: 18, s. 41).

Det som dermed ikke blir problematisert i denne delen er hvorvidt nordmenn kan sies å være ansvarlige for utslippene som kommer av konsumet av de produktene vi eksporterer, som altså innebærer forbrenningen av petroleumsprodukter. Utslipp fra konsum av norske petroleumsprodukter løftes hverken opp til diskusjonen om nordmenns ansvar (seksjon 4.2), eller i spørsmålet (seksjon 3.7) om det er fornuftig av Norge å redusere sine utslipp med to tredjedeler.

Den eneste direkte drøftingen som kan sies å berøre dette problemet er kapittel 6, som spør «Hva kan gjøres?», og deler mulige tiltak inn fire hovedgrupper. De fire hovedgruppene av tiltak er «1. Redusert eksport fra Norge (redusert aktivitet i Norge). 2. Redusert konsum i Norge (redusert aktivitet i Norge). 3. Redusert utslippsintensitet i Norge. 4. Norskfinansierte utslippsreduksjoner i utlandet (redusert aktivitet og intensitet i utlandet).» (NOU 2006: 18, s. 53). Petroleumsnæringen omtales under tiltak 1, altså redusert eksport fra Norge:

«Redusert eksport fra Norge, særlig av kraftkrevende produkter og petroleum, vil opplagt ha stor effekt på norske utslipp. Gitt at den globale etterspørselen etter disse produktene likevel ikke vil endre seg særlig som følge av redusert norsk eksport, vil imidlertid ikke de globale utslippene reduseres. Snarere vil de kunne øke om man tror at Norge produserer med mer miljøvennlig teknologi enn det som er tilfellet i andre land.» (NOU 2006: 18, s. 53).

Her konkluderes det altså med at dersom man reduserte eksporten av norske petroleumsprodukter, ville ikke den globale etterspørselen for slike produkter endre seg, og de globale utslippene heller ikke reduseres. Her refereres det ikke til noen annen forskning, eller noen eksplisitte grunner til hvorfor akkurat disse antagelsene legges inn i drøftingen. For eksempel antagelsene om at den globale etterspørselen ikke vil endre seg, eller at utslippene

vil kunne øke. Det slås også fast at «BNP i Norge vil derfor gå ned som følge av tiltaket.» (NOU 2006: 18, s. 53).

De påfølgende underkapitlene i kapittel 6 i NOU 2006: 18 som handler om tiltak for å redusere utslipp i ulike sektorer, er faktisk en av de mest sentrale og lengste i hele utredningen, og strekker seg over nesten 40 sider. De ulike sektorene, henholdsvis transportsektoren (6.3), oppvarming (6.4), jordbruk og avfall (6.5), prosessindustri (6.6), petroleumsvirksomheten (6.7), produksjon av elektrisitet (6.8) og til slutt også en vurdering av konsekvensene av disse tiltakene for utslipp i utlandet (6.9). For hver av disse sektorene diskuteres prioriteringen av tiltak, hvordan dagens utslipp så ut, samt hvordan utslipp fra disse områdene vil se ut i en beregnet «Lavutslippsbane». Poenget er at diskusjonen om tiltak for å redusere utslipp i den norske petroleumssektoren innenlands, altså seksjon 6.7, kun strekker seg over knapt to og en halv sider, i den 120 sider lange utredningen.

Mot slutten av utredningen, i kapittel 7, presenteres nå utvalgets helhetsløsning, det som kalles «lavutslippsbanen», som ifølge utvalget «vil redusere utslippene med om lag to tredjedeler i forhold til utslippsnivået spesifisert i Kyoto-protokollen innen 2050.» (NOU 2006: 18, s. 95). Tiltakene oppsummeres i Tabell 7.1, side 96, handler om «Iverksetting, satsing, innfasing, utvikling, overgang, gjennomføring, utbygging, opprustning og effektivisering.». Det er et høyt detaljnivå i fremstillingen, hvor effekt på utslipp, strøm og biomasse-forbruk per 15 år per tiltak settes opp i tabellform (NOU 2006: 18, s. 98). Kapittelet avsluttes med to faktabokser, «Boks 7.1 Hva du selv kan gjøre for å redusere dine klimagassutslipp» og «Boks 7.2 Lavutslippsfamilien anno 2050 – noen spørsmål og svar», som begge diskuterer «levestandard», hvorvidt forbud og påbud vil «innskrenke vår frihet», og hva som vil skje med bruk av bil, flyreiser, bolig, kosthold og naturopplevelser (NOU 2006:18, s. 100-102). Dette kommer med betryggende svar, om at levestandarden «faktisk kan øke», at tiltakene ikke vil medføre «innskrenking av vår frihet» (NOU 2006: 18, s. 101).

I kapittel 8 er det en kort diskusjon som tar for seg hva som potensielt kan skje med etterspørselen etter petroleum produkter dersom resten av verden handlet i tråd med lavutslippsutvalgets, altså utredningskomiteens tilrådninger (NOU 2006: 18, s. 104). I denne delen slås det fast at etterspørselen for petroleum produkter vil reduseres kraftig dersom alle skulle gjort slik utredningen anbefaler, nemlig å kutte utslippene med to tredjedeler. Dette ville føre til «reduerte inntekter», men begrunnelsen som gis er at «... selv om Norge kan

tape på redusert global etterspørsel etter petroleumsprodukter, mener utvalget at trusselen verden står overfor ved fortsatt store klimagassutslipp er så alvorlig at Norge må arbeide internasjonalt for store globale utslippsreduksjoner.» (NOU 2009: 18, s. 140). Utredningen slår derfor fast at Norge indirekte burde jobbe for en reduksjon i petroleumseksport, selv om seksjon 6.1 konkluderer med at å direkte inn for en reduksjon i eksport ikke er et foretrukket alternativ, da det vil føre en permanent reduksjon i økonomisk aktivitet i Norge og at BNP vil gå ned (NOU 2006: 18, s. 53).

Redusert eksport av norsk petroleum er dermed en ønskelig virkning ifølge utredningen, bare ikke som en konsekvens av nasjonal klimapolitisk handling, men snarere som en følge av internasjonalt aktørskap. Dette viser at de ulike representasjonene, «realistiske antagelser», og «global normativitet», også fletter seg sammen i en fremstilling som gjør at norsk omtalen av petroleumseksport dempes. Her betones derimot ikke noen antagelser om at Norge kan være et foregangsland, som det gjøres i tidligere kapitler (NOU 2006: 18, s. 51). Samtidig er det detaljerte fremstillingsnivået av vitenskapelige beregninger i kapittel 7 om utvalgets helhetsløsning, tett knyttet til representasjoner av verdispørsmål som dreier seg om «lavutslippsfamilien» og «vår frihet» (NOU 2006: 18, ss. 100-101).

I NOU 2009: 16, hadde i sitt mandat at «Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må ses i sammenheng på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. Hensynet til bærekraftig utvikling må ivaretas på alle politikkområder.» (NOU 2009: 16, s. 7). Utslipp fra Norsk petroleumseksport omtales derimot ikke i det hele tatt i denne utredningen. I seksjon 4.4 «Potensialet for å begrense utslippene av klimagasser» slås det kun fast at «Norge har en stor petroleumssektor.» og at «Norges spesielle situasjon og næringssammensetning gjør også at det relativt sett er kostbart å redusere utslippene.», men dette dreier om innenlandske utslipp (NOU 2009: 16, s. 29).

Kapittel 9, «Klimapolitikk og regulering av klimagassutslipp», slår fast at utredningen skal gi «en samfunnsøkonomisk analyse av norsk politikk overfor klimagassutslipp ...», med «utgangspunkt i hvilke mål myndighetene har for klimapolitikken» (NOU 2009: 16, s. 88). Den påfølgende seksjonen starter med en redegjøring av det sistnevnte. Målene ifølge utredningen var både å oppfylle og å overoppfylle avtaleforpliktelsene etter Kyoto-avtalen, gjennomføre utslippsreduksjoner innenlands og ha en «omfattende innsats rettet mot utviklingsland uten kvoteplikt» (NOU 2009: 16, s. 89). Utredningen fremhever at kriteriene

for tiltakene blant annet er kostnadseffektivitet og at de skal føre til reelle utslippsreduksjoner.

Hovedvirkemidlet overfor klimagassutslipp i NOU 2009: 16 er dermed kvoter og avgifter. Bakgrunnen for dette er ifølge utredningen at «Drøftingen av problemet med klimagassutslipp i kapittel 4 viste at omsettelige kvoter og avgifter er godt egnede virkemidler for å regulere klimagassutslipp.» (NOU 2009: 16, s. 90). Dette skjer dermed på grunnlag av forutsetningene utredningen legger til grunn for kapittel 4, nemlig «klimautfordringen» som en ganske singulær representasjon som sammenhengen mellom økende klimagassutslipp og global gjennomsnittstemperatur, som er preget av gratispassasjerproblematikk, og den «globale normativiteten» med en nedtoning av prinsipiell diskusjon om industrilandenenes og Norges ansvar ut over internasjonale avtaler. Det er tekniske, kostnadmessige, anslagsmessige, reguleringsmessige sider ved kvoter og avgifter, også sammenlignet med avveininger knyttet til subsidier, som preger dette kapittelet i NOUen.

Kapittel 6. Deliberasjon, mellom vitenskap og politikk

Dette kapitlet tar opp trådene fra de ulike representasjonene i det forrige kapitlet, og spør hva slags balansegang mellom ulike vitenskapelige og politiske forutsetninger disse representasjonene kan sies å være uttrykk for. Kapitlet diskuterer hvorvidt disse representasjonene kan sies å fungere legitimerende ved å basere seg på en teknokratisk og objektiverende diskurs, snarere enn en åpen kommunikativ og deliberativ diskurs? En fare er at NOUene representerer seg selv som uavhengige samfunnet de er ment å påvirke, men samtidig forsterker de korporative kanalene for politisk handling, dempe den åpne og demokratiske samtalen, og i sum bekrefte Jürgen Habermas' advarsel om at vitenskap og politikk kan få en ideologisk funksjon i form av teknokratisk styring.

Disse utredningene har en spesiell plass i demokratiet, de er regjeringsnære tekster, og dypt gjennomsyret av politiske føringer. Selv om NOUene åpner med dramatiske formuleringer som at klimaendringene er «... en av de største miljøutfordringene menneskeheten står overfor» (NOU 2009: 16, s. 26), og at «Menneskeheten står ovenfor en formidabel utfordring» (NOU 2006: 18, s. 11), er NOUene allikevel forankret i en utredningsmessig logikk som skal gi beskrivelser i form av for eksempel makroøkonomiske beregninger, spesifikke modeller som «MSG 6», og å beskrive teknologisk endring og befolkningsutvikling, og å gi scenarier i «referansebaner» (NOU 2006: 18, s. 43).

Det hele bærer et sterkt preg av Bjørkdahl (2018) sin beskrivelse av «Rapport-slekten», både som sjanger og styringsverktøy, «... en historisk sett nokså ny familie, som har etablert seg som en sentral retorisk bjelke i det moderne, “kunnskapsbaserte” demokratiet”, med: “nøytralitet som sitt sentrale virkemiddel”» (Bjørkdahl, 2018, s. 8). I NOU 2009: 16 diskuteres det over flere kapitler i økonomiske tekniske betraktninger ulike formler for beregning av både «nåverdier» og «sammenheng mellom avkastningskrav og risiko» (NOU 2009: 16, s. 75-76). Det høres ikke dramatisk ut, og det er heller ikke ment å være det.

Samtidig trer det frem et spesifikt forhold mellom vitenskapelighet og politisk normativitet i disse klima-NOU-ene. For det første skjenkes og defineres ekspertise i en statssentrert kontekst, i stor grad knyttet til akademiske eksperter, politikere, eller representanter fra ulike samfunnsbedrifter. Andre interessegrupper eller medlemmer av befolkningen som kan være berørt av problematikken på andre, mer direkte, levde og erfarte måter var ikke inkludert i

noen av utvalgene. Uten at dette problematiseres tilskrives regjeringens politiske perspektiver og prioriteringer en slags naturlig legitimitet i teksten, gjennom den statssentrerte representasjonen. Utgangspunktet for mandatet legger føringene for hvilke områder som skal undersøkes vitenskapelig, og hvor man kan komme med anbefalinger. Den kunnskapsbaserte analysen utredningen kommer med skal dermed brukes politisk og normativt. Samtidig må NOUen være tilstrekkelig nøytral for å være «politisk relevant». Utredningen legitimerer og bekrefter eksisterende maktkanaler gjennom å adskille hensyn om normativitet fra analytiske utredningshensyn, og middel- fra målavveininger, noe som kan sies å naturalisere de allerede eksisterende føringer i politikkenes rammer som følger av mandatet.

De to representasjonene, global normativitet og realisme, danner bærebjelker i NOUenes hevd på sannhet og danner rammene for forståeligheten i resten av utredningen, i lys av rammeverket til Cukier et al. (2004). Som diskutert er det en slags «naturalistisk» og «realistisk» samfunnsvitenskapelig representasjon av saksforholdene som formidles. Utredningene opererer dermed mindre basert på en kommunikativ handlingslogikk, og snarere som formålsrettede representasjon av fagdisipliner og partsinteresser i møte med regjeringens føringer. Dette gir grunn til å betvile hvorvidt NOUene muliggjør et genuint vitenskapelig fundert og kunnskapsbasert deliberativt bidrag i møte med politiske prioriteringer, eller om ekspertene snarere blir gjenstand for de «statssentrerte», «naturalistiske-normative» og «realistiske» representasjonene som later til å prege NOU-verket?

For eksempel er det i den grad befolkningens oppfatninger nevnes i NOU 2006:18, i form av holdnings- og informasjonskampanjer, som kan antyde et statisk og lineært perspektiv på forholdet mellom epistemisk kunnskap og folks politiske oppfatninger av denne kunnskapen. For eksempel nevnes det at et grunnleggende tiltak utvalget mener er nødvendige for at tiltakene i det hele tatt skal la seg gjennomføre, er en satsning på «helhetlig informasjon til den norske befolkningen om klimaproblemet og de muligheten man har til å redusere Norges klimagassutslipp.» (NOU 2006: 18, s. 54). Målet er ifølge utvalget på denne måten å «skape politisk aksept for en aktiv klimapolitikk» (NOU 2006: 18, s. 54, min utheving).

I NOU 2009: 16, er det en drøfting av hvordan regulering kan påvirkes av «Forskning innen psykologi og økonomi (som) viser at mange har en tendens i visse typer situasjoner til å fatte beslutninger som går på tvers av hva de ved nærmere ettertanke ville ha ønsket (Thaler &

Sunstein, 2008).» (NOU 2009: 16, s. 98). Utvalget går foreslår dermed bruk av en kombinasjon av miljømessige myndighetsstandarder og avgiftssystemer, hvor befolkningen primært forstås som «konsumenter» som står overfor «konsument-valg», men konkluderer ikke hvordan dette bør benyttes (NOU 2009: 16, ss. 98-100). Dette gir grunn til å spørre om den riktignok legetime kunnskapsbaserte og forskningsbaserte utredningslogikken, politisk sett kan spille en form for konserverende funksjon, og bereder grunnen for det «værende» fremfor det vordende (Bratberg, 2017). NOU utredningene på klimafeltet fremstår dermed preget Habermas sin advarsel om en teknokratisk innretning, som denne analysen i hvert fall delvis bekrefter ved å ha vist hvordan normative spørsmål behandles inngående i ekspertutredningene, «... reducing practical questions about the good life to technical problems for experts» (Habermas, 1970, chap. 6)». (Bohman & Rehg, 2017).

Også alternative sammenhenger mellom saksforholdet og handlingsaktører, og alternative politiske handlingsbaner dempes og utelukkes. På tvers av de to klima-NOUene er det en mangelfull problematisering av utslipp fra forbrenning av Norske petroleumsprodukter som eksporteres. I NOU 2006:18 strekker diskusjonen om mulige tiltak for å redusere utslipp innenlands i den norske petroleumssektoren seg knapt over to og en halv sider, i den 120 sider lange utredningen (NOU 2006: 18, ss. 79-81). I NOU 2009: 16 - «Globale miljøutfordringer – norsk politikk» problematiseres ikke norsk petroleumsproduksjon- eller eksport i det hele tatt, annet enn at det er underlagt kvote- og avgiftspolitik.

Fokuset ligger hovedsakelig på klimatilpasning og utslipp i Norge, etter føringene som ble lagt i Kyoto-protokollen. NOUene som skal sammenfatte den beste, nylige forskningen, samt produsere er kunnskapsgrunnlag for politikerne og samfunnet om klima, omtaler dermed i liten grad den norske petroleumseksporten og sammenhengene dette kan sies å ha med klimaendringene. Det er ikke innenfor denne masteroppgavens problemstilling å besvare hvorvidt dette burde vært gjort eller ikke. Allikevel peker analysen på at hva som regnes for å være vitenskapelig og politisk relevant, samt hva fremstilles som legitimt å diskutere i en norsk NOU, ikke kan avgjøres rent vitenskapelig eller politisk. Nettopp fordi disse prosessene er sammenvevede.

Oppgavens eksplisitte kritiske forankring, tillater derimot en kritisk bemerkning. Tall fra Cicero og Global Carbon Project som ble omtalt i en artikkel i NRK, viste at dersom man delte utslippene fra forbrenningen av petroleumsproduktene Norge eksporterer per innbygger,

står hver innbygger for 93.6 tonn CO₂ hvert år (Topdahl et al., 2021). Det vil si utslipp i en tidoblet størrelsesorden sammenlignet med utslippsnivåene som utredningene faktisk diskuterer hvordan skal kuttes.

Gundersen og Holst (2022) skriver at «... it seems sensible to similarly regard the trustworthiness of science advice as conditioned on the achievements and trustworthiness of the broader set of public institutions. » (Gundersen & Holst, 2022, s. 637). I et slikt perspektiv, hvis vi betinger kvaliteten på vitenskapelig rådgiving i et land på kvaliteten på praksisen av landets politiske institusjoner, kan altså Norges petroleumspolitik gi et uavhengig grunnlag for å betvile hvor tillitsfulle man skal være overfor vitenskapelig rådgiving og NOU-verket. I tillegg til at NOU-verket ikke oppfyller flere krav Gundersen og Holst løfter frem som viktige for å ha tillit til vitenskapelige rådgivningsorganer mer generelt. For eksempel mangler standardiserte prosedyrer for å sikre vitenskapelig kvalitet, i tillegg er det problematisk at regjeringen har avgjørende kontroll over sammensetning av utvalgene, og i formuleringen av mandatet og gjennom sekretariatet.» (Gundersen & Holst, 2022, s. 635).

Tidligere sosiologiske studier fra blant annet Tellmann (2017), Hesstvedt og Christensen (2021), Gundersen og Holst (2022), og Christensen og Holst (2020), har altså sett på de sosiologiske og organisatoriske betingelsene for politisk og vitenskapelig legitimitet knyttet til utvalgsarbeidet. Analysen i denne masteroppgaven later til å vise at de problemene som fremheves her, og utfordringene knyttet til den organisatoriske balansegangen mellom utvalgsmedlemmenes frihet og politiske betingelser, også reflekteres i utredningene de skriver.

Kapittel 7. Konklusjon

Arne Johan Vetlesen (2022) skrev at Skjervheim (1999) anså at økokrisen «krev ei omdefinering av vårt forhold til naturen», men at spørsmålene om «Hvordan denne omdefineringen skal skje, hva den filosofisk innebærer, og hvilke aktører som politisk skal kjempe for den ... [...] fremdeles roper etter svar.» (Vetlesen, 2022, s. 112). Denne masteroppgaven har belyst hvordan klimaproblemer har blitt forsøkt språklig håndtert gjennom NOUene, en sentral institusjon i den nordiske styringsmodellen (Christensen & Holst, 2020). Oppgaven har løftet frem hvordan balansegangen mellom vitenskap og politikk i utredningsvesenet også kan henge sammen med grunnlagsproblematikk innenfor samfunnsvitenskapene. Konklusjonene må samtidig også sees i lys av det empiriske omfanget, som gjør analysen spesielt følsom for de politiske og normative diskursive føringene som fantes i denne regjerings- og tidsperioden, og for balansegangene mellom utvalgsmedlemmenes bakgrunner.

Analysen bygger på en sammenstilling av teoretiske betraktninger, språklige analyse av utredningstekstene, og tidligere sosiologiske studier. Gjennom rammeverket til Cukier et al. (2004) ble disse samtidige sosiale og språklige betraktningene nærmere operasjonalisert, blant annet gjennom spørsmål om hvem det er som tilskrives eller innvilges legitimitet i teksten, hvem som regnes for å være eksperter, og hva som regnes for å være ekspertise, og på hvilket grunnlag? Basert på de teoretiske betraktningene i sammenstilling med analysen av de språklige legitimitetskravene som utredningene kommer med i kapittel 5, med bestemte representasjoner av saksforholdet, er konklusjonen at fremtidige NOUer også bør være gjenstand for en kritikk, med utgangspunkt refleksjon omkring grunnlagsproblematikk og verdivurderinger. Denne oppgaven foreslår en kritisk standard, inspirert av Jürgen Habermas, om fri demokratisk deliberasjon, hvor diskursive representasjoner vurderes etter hvorvidt de fremstilles på en uhindret og ikke-forvrent måte (Eriksen & Weigård, 1999).

Analysen følger Dryzek (2013) ved å belyse at en bestemt teknokratisk og objektivierende diskurs om forholdet mellom vitenskap, politikk og klimaproblemet i tidligere NOUer, kan ha stått til hinder for dette idealet. Faren ved dette knytter seg an til Skjervheims advarsel innledningsvis, ved at mennesker på et kollektivt, samfunnsmessig plan, kan tømmes for transcendentitet og aktørskap, hvis vi gjøres til empiriske studieobjekter. Det burde derfor tas på alvor at samfunnsvitenskapene, og regjeringen, har å gjøre med et «... studieobjekt

som ikke fullt ut lar seg fange av fakta.» (Hvidsten, 2022, s. 42). Kritisk og filosofisk refleksjon kan bidra i en kollektiv læringsprosess, om hvordan institusjoner og diskurser bedre kan håndtere klimaproblemet, og burde muligens løftes inn i fremtidige utredninger om klima.

Kapittel 8. Bibliografi og referanser

- Bjørkdahl (red.), K. (2018). *Rapporten : sjanger og styringsverktøy*. Oslo: Pax.
- Bohman, J., & Rehg, W. (2017, Desember 21). *Jürgen Habermas*. Hentet fra The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2017 Edition) Edward N. Zalta (red.): <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/habermas/>
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Bratberg, Ø. (2021). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Chouliaraki, L., & Fairclough, N. (1999). *Discourse in Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Christensen, J., & Holst, C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cukier, W., Bauer, R., & Middleton, C. (2004). Applying Habermas' Validity Claims as a Standard for Critical Discourse Analysis. *Information Systems Research*, ss. 233–258.
- Davidson, D. (1973). On the Very Idea of a Conceptual Scheme. *Proceedings and Addresses of the American Philosophical Association*, ss. 5-20 .
- Dryzek, J. S. (2013). *The Politics of the Earth - Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunn, K. C., & Neumann, I. B. (2016). *Undertaking Discourse Analysis for Social Research*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Eriksen, E. O., & Weigård, J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fairclough, N. (1989). *Language and Power*. London: Longman.
- Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis*. London: Longman.
- Fairclough, N. (2003). *Analyzing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. London: Routledge.
- Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical policy studies*, ss. 177-197.
- Forester, J. (1983). Critical Theory and Organizational Analysis. I G. Morgan (red.), *Beyond method : strategies for social research* (ss. 234-246). SAGE Publications, Inc.
- Fridtjof Nansens Institutt (FNI). (2022). *Hvem har makt i norsk klimapolitikk? (FNI-RAPPORT 2)*. Fridtjof Nansens Institutt, Menon Economics. Hentet fra <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/479/2023/05/FNI-Report-2-2023-002.pdf>

- Goodin, R., Moran, M., & Rein (red.), M. (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Gundersen, T., & Holst, C. (2022). Science Advice in an Environment of Trust: Trusted, but Not Trustworthy? *Social Epistemology*, ss. 629-640.
- Gundersen, T., Alinejad, D., Branch, T., Duffy, B., Hewlett, K., Holst, C., . . . Baghrmian, M. (2022, Oktober). A New Dark Age? Truth, Trust, and Environmental Science. *Annual Review of Environment and Resources*, ss. 5-29.
- Habermas, J., & McCarthy, T. (. (1981). *The Theory of Communicative Action Volume 1 - Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J., Lysaker, O., & C. Aakvaag, G. (2007). *Habermas: kritiske lesninger*. Pax.
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse - Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M., & Versteeg, W. (2005, September 1). A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning* , ss. 175 –184.
- Hesstvedt, S. (2018, November 5). «Ekspertifisering» av offentlige utvalg? En studie av akademikerens deltakelse i NOU-utvalg fra 1972 og til i dag. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, ss. 381–400.
- Hesstvedt, S. (2021). Kunnskapens politiske betingelser. *Stat & Styring*, ss. 2-6.
- Hesstvedt, S., & Christensen, J. (2021). Political and administrative control of expert groups—A mixed-methods study. *Governance (Oxford)*, ss. 337-357.
- Holst, C. (2009). I beste mening. Opposisjonsvitenskapenes fallgruver. I B. R. Nuland, & B. S. Tranøy, *Hjernen er alene: Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning* (ss. 159-175). Oslo: Universitetsforlaget.
- Holst, C. (2019, Desember 5). Hva er en god NOU. *Nytt norsk tidsskrift*, ss. 344–351.
- Hvidsten, A. (2016). Beyond Reification and Deconstruction: Towards a Dialogical Approach to Theorizing International Politics [Doktoravhandling]. Universitetet i Oslo.
- Hvidsten, A. H., & Bratberg, Ø. (2018). *hva er STATSVITENSKAP*. Oslo: Universitetsforlaget.
- IPCC. (2023). *AR6 Synthesis Report - Summary for Policymakers*. Hentet fra www.ipcc.ch: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- Jay, M. (2019, April 11). The End of Progress: Decolonizing the Normative Foundations of Critical Theory [Anmeldelse, Amy Allen]. *Critical Inquiry*, ss. 563-565.

- Jørgensen, M. W., & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Jørgensen, M. W., & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag Samfundslitteratur.
- Kasa, S. (2016). Klimautfordringer i et norsk og skandinavisk perspektiv. I I. Frønes, & L. Kjølrsrud (red.), *Det norske samfunn. 7. utg., bd. 1*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Klima- og miljødepartementet. (2020, September 11). *Klimaforliket på Stortinget*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>
- Klimautvalget. (2023). *Klimautvalget2050.no*. Hentet fra mandat: [klimautvalget2050.no/mandat/](https://www.klimautvalget2050.no/mandat/)
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021, September 8). *Utvalgsarbeid i staten*. Hentet fra [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no): https://www.regjeringen.no/contentassets/793636d2e55a4236b82e632897f96d50/h-2440-b_utvalgsarbeid-i-staten_oppdaterert-01-09-2021.pdf
- Kottasová, I. (2020, February 17). *Norway, the UK and Canada are not climate champions. They are climate hypocrites*. Hentet fra edition.cnn.com/: <https://edition.cnn.com/2021/02/17/world/climate-hypocrites-uk-canada-norway-intl/index.html>
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lahn, B. (2020, January 15). A history of the global carbon budget. *WIREs Climate Change*, ss. 1-9. doi:10.1002/wcc.636
- Lahn, B. (2022, April). Carbon connections: On the work of making climate change an issue [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.
- Lahn, B., & Leiren, M. D. (2016). *Klimapolitikken i Norden - En sammenligning av mål og virkemidler i de nordiske landene*. Oslo: CICERO Center for International Climate and Environmental Research .
- Lindgren, L. (2022, 5. mai). Hvem er redd for Extinction Rebellion, spør Lena Lindgren. *Morgenbladet*.
- Lynas, M., Z Houlton, B., & Perry, S. (2021, Oktober 19). Greater than 99% consensus on human caused climate change in the peer-reviewed scientific literature. *Environmental Research Letters*.
- Lysaker, O., & Aakvaag (red.), G. C. (2007). *Habermas: kritiske lesninger*. Oslo: Pax Forlag.

- Læg Reid, S. (2006). Jürgen Habermas - En dybdehermeneutiker på sosialfilosofiens område. I S. Læg Reid, & T. Skorgen (red.), *Hermeneutikk - en innføring* (ss. 245-257). Oslo: Partacus Forlag / Scandinavian Academic Press.
- MacKenzie, D. (2009). Making things the same: Gases, emission rights and the politics of carbon markets. *Accounting, organizations and society*, ss. 440-455.
- Martin Mahony, M. H. (2016, December 9). Epistemic geographies of climate change: Science, space and politics. *Progress in Human Geography*, ss. 395-424.
- McCarthy, T. (1984). I J. Habermas, *The theory of communicative action : 1 : Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press.
- Naustdalslid, J. (2022). *Klimatrusselen: krise for demokratiet?* Oslo: Kolofon forlag.
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt - en innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nightingale, A. J., Eriksen, S., Taylor, M., Forsyth, T., Pelling, M., Newsham, A., . . . Scoo. (2021). Beyond Technical Fixes: climate solutions and the great derangement. *Climate and Development* , ss. 343-352.
- NOU 1972: 1 (1972). *Bruken av Norges naturressurser : prinsipper, krefter, problemer, retningslinjer : Norge gjennom 10 000 år: utredning nr 3*. (1972). Hentet fra Nasjonalbibliotekets nettbibliotek: <https://www.nb.no/items/1a66eaa0df5d19788f6a8d1467fdb13?page=3&searchText=contentClasses:STATEN>
- NOU 2006: 18. (2006). *NOU 2006: 18 - Et klimavennlig Norge*. Miljøverndepartementet.
- NOU 2010: 10. (2010). *NOU 2010: 10 - Tilpassing til eit klima i endring — Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*. Klima- og miljødepartementet.
- PERITIA. (2022). *Public perceptions on climate*. The Policy Institute, King's College London.
- Regjeringen. (2021, August 13). *Oppnemning av eit offentleg utval om lågutsleppsutvikling fram mot 2050 (Klimautvalet 2050)*. Hentet fra Kongeleg resolusjon: https://www.regjeringen.no/contentassets/d4a7120f651542c59779578f87c73cc5/kongelig-resolusjon_13.08.pdf
- Rosenberg, A., & McIntyre, L. C. (2020). *The philosophy of science : a contemporary introduction*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Ryymän, T. (. (2017). *Historie og politikk - Historiebruk i norsk politikktutforming etter 1945*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

- Sejersted, F. (1993). *Demokratisk kapitalisme*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Seland, E. H. (2017). Tøffe valg med store konsekvenser. Historiske fortellinger i norsk klimapolitikk. I T. R. (red.), *Historie og Politikk - Historiebruk i norsk politikkkutforming etter 1945* (ss. 221-249). Oslo: Universitetsforlaget 2017.
- Skjervheim, H. (1976). *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Oslo: Forlaget Tanum-Norli A/S.
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm As.
- Slagstad, R. (2021). *Mine dannelsesagenter: en politisk idéhistorie*. Oslo: Dreyers forlag.
- Sundqvist, G., Gasper, D., St.Clair, A. L., Hermansen, E. A., Yearley, S., Tvedten, I. Ø., & Wynne, B. (2017). One world or two? Science–policy interactions in the climate field. *Critical Policy Studies*, ss. 448–468.
- Tellmann, S. M. (2012). The constrained influence of discourses: the case of Norwegian climate policy. *Environmental Politics*, ss. 734-752.
- Tellmann, S. M. (2016, Februar). Experts in public policymaking: influential, yet constrained [Doktorgradsavhandling]. HiOA. Hentet fra <https://www.researchgate.net/>.
- Tellmann, S. M. (2017). Bounded deliberation in public committees: the case of experts. *Critical Policy Studies*, ss. 311–329.
- Topdahl, R. C., Rommetveit, A., & Kirkaune, E. (2021, November 1). *Slik går Norge fra å være miniputt til gigant på klimastatistikken*. Hentet fra NRK: https://www.nrk.no/klima/xl/norske-co_-utslipp_-slik-gar-norge-fra-a-vaere-miniputt-til-gigant-pa-klimastatistikken-1.15600846
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987). *Vår felles framtid*. Oslo: Tiden norsk forlag.
- Vetlesen, A. J. (2022). Om "Naturvern og politikk" (1971) og "Økologi og normalpolitikk" (1991). I L. P. Torjussen, & A. H. Hvidsten, *Arven etter skjervheim: nylesninger for vår tid* (ss. 99-112). Bergen: Vigmonstad & Bjørke AS.
- Wig, T. (2022, 22. juli). Grønt idealdiktatur kan ikke redde oss fra klimakrisen, skriver Tore Wig. *Morgenbladet*.