

Norsk utenrikspolitikk i en varmere verden

Thomas Boe Hornburg¹

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Ole Jacob Sending*

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Sammendrag

Til tross for at klima omtales som vår tids største utfordring, har konsekvensene av klimakrisen fortsatt en marginal betydning i norsk utenrikspolitikk. Vi analyserer hvordan overgangen til et fornybart energisystem, økt klimamigrasjon, press på oljenasjonen Norges omdømme, og store utfordringer for FN, EU og NATO, vil endre betingelsene for norsk utenrikspolitikk. Vi beskriver hvordan utenrikspolitikken påvirkes i tre fremtidsbilder med henholdsvis rask omstilling (A), sen omstilling (B) og ingen omstilling (C). Det utenrikspolitiske handlingsrommet blir mindre i alle fremtidsbildene. Den viktigste prioriteringen i norsk utenrikspolitikk bør være å hindre dramatiske klimaendringer fordi det vil undergrave norsk velstand, sikkerhet og internasjonal stabilitet. I siste del av artikkelen drøfter vi hvilke konsekvenser klimakrisen bør få for prioriteringer i utenrikspolitikken og for våre viktigste allianser. Vi argumenterer for at klimakrisen gir tunge argumenter for å knytte Norge enda nærmere til EU, og for å samarbeide tettere med Kina.

Nøkkelord: klimaendringer · klimapolitikk · klimakrise · Norge · utenrikspolitikk · norske interesser · fremtidsbilder · risiko · sikkerhet

¹ Artikkelen ble skrevet mens Boe Hornburg var gjesteforsker på NUPI. Han jobber til daglig som politisk rådgiver i Arbeiderpartiet. Innholdet i artikkelen står for forfatternes regning. Artikkelen er skrevet som del av prosjektet «The Market for Anarchy: Systems of Risk Control in Transnational Governance» finansiert av Norges Forskningsråd, prosjektnr. 274740. Takk til de i forvaltningen, bedrifter og frivillige organisasjoner som har delt av sin ekspertise, og til Bård Lahn, Bjarne Lie, Ulf Sverdrup, Henrik Thune, Elana Wilson Rowe og Indra Øverland for nyttige kommentarer på teksten.

*Kontaktinformasjon: Ole Jacob Sending, e-post: ojs@nupi.no

©2019 Thomas Boe Hornburg og Ole Jacob Sending. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license. Citation: Thomas Boe Hornburg og Ole Jacob Sending (2019). Norsk utenrikspolitikk i en varmere verden. *Internasjonal Politikk*, 77(2): 172–189. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v77.1729>

Innledning

«Klimakrisen er vår tids største utfordring». Få besvergelses fra verdens statsledere, og norske politikere, har vært gjentatt så ofte. Men i norsk *utenrikspolitikk* – og i analysene av verden den bygger på – har klimapolitikk og klimaendringer fortsatt en marginal betydning.

Vårt mål i denne artikkelen er å drøfte de viktigste utenrikspolitiske temaene for Norge som påvirkes av klimakrisen. Vi spør hvordan klimakrisen påvirker våre utenrikspolitiske interesser og vårt syn på sikkerhet og internasjonale risikokilder for Norge. Hovedtemaene i disse vurderingene er geopolitiske endringer som følge av overgangen til et fornybart energisystem, økt migrasjon fra Afrika til Europa, økt behov for nødhjelp, press på norsk omdømme og store utfordringer for politiske institusjoner – fra FN til EU og NATO – som er avgjørende for Norge. Vår konklusjon er at Norge har en sterk interesse av å hindre farlig global oppvarming. Norge er, som et lite land med en åpen økonomi, spesielt sårbare for den trusselen klimakrisen utgjør mot internasjonal stabilitet og orden. Vi argumenterer for at det må legges mer vekt på denne interessen i norsk utenrikspolitikk. På flere områder som er viktige for Norge, må vi tilpasse utenrikspolitikken til en verden hvor klima blir viktigere og viktigere. I siste del av artikkelen drøfter vi hvilke konsekvenser dette bør få for prioriteringer i utenrikspolitikken og for våre viktigste allianser, særlig med USA, EU og Kina. Vi argumenterer for at klimakrisen gir tunge argumenter for å knytte Norge enda nærmere til EU, og for å samarbeide tettere med Kina.

Vårt utgangspunkt kan sammenfattes i tre ord: *interesser*, *risiko* og *sikkerhet*. Vi er i denne sammenheng ikke opptatt av hvilket moralsk ansvar Norge har for å «redde klima». Utgangspunktet er snarere realpolitisk. Vi spør: Hvordan påvirkes norske *interesser* av klimapolitikk og klimaendringer? Og hvordan fremmer vi norske interesser best i en verden hvor klimakrisen får stadig større konsekvenser for andre lands utenrikspolitikk? Vi setter spørsmålsteget ved den vanlige oppfatningen om at Norge, som et rikt land som ligger langt mot nord, vil merke klimakrisen mindre enn andre land. Det gir et feil bilde av hva som står på spill. En rask overgang til et nytt, fornybart energisystem vil ha store konsekvenser for olje- og gassnasjonen Norge. Og omfattende klimaendringer vil også påvirke Norge med full kraft. Vi er riktignok blant de landene i verden som trolig vil være mest skjermet for klimaendringer på kort sikt, og som et rikt og velorganisert land vil vi være godt i stand til å håndtere flom, tørke, skogbranner og andre *direkte* konsekvenser av global oppvarming (NOU 2018:17). Men de *indirekte* konsekvensene av klimaendringer vil påvirke oss *mer* enn mange andre land.² Norge et lite land med en åpen økonomi, som er helt avhengig av internasjonal stabilitet. Store klimaendringer kan true den stabiliteten, og vil dermed ha stor betydning for Norge og norske utenrikspolitiske interesser.

² Klimarisikoutvalget formulerer det slik: «I det lange tidsperspektivet ... vil risikoen [for Norge] være dominert av den indirekte fysiske risikoen knyttet til hvordan klimaendringene treffer andre land» (NOU 2018: 17, s. 18).

Det andre viktige stikkordet er *risiko*. Klimakrisen bringer med seg en lang rekke kilder til risiko for Norge som er relevante for utenrikspolitikken. Et nytt energisystem, økt migrasjon, flere naturkatastrofer, et isfritt Arktis er alle betydelige kilder til risiko for Norge. Det er usikkerhet knyttet til hvordan og hvor raskt de vil påvirke Norge. Men vi vet nå – ikke minst basert på rapportene fra FN's klimapanel (IPCC) – at klimaendringer *vil* ha store konsekvenser. Vi må derfor spørre hvordan klimakrisen kan påvirke norske interesser, med hvor stor sannsynlighet, og hva Norge kan gjøre for å møte klimakrisen. For å gjøre dette må vi basere oss på risiko- og scenarioranalyser av den typen Regjeringen allerede har foretatt for å håndtere klimarisiko i norsk økonomi og offentlig sektor (NOU 2018:17). Vi bør gjøre det samme for utenrikspolitikken del.

Det siste stikkordet er *sikkerhet*. Et sentralt spørsmål i utenriks- og sikkerhetspolitikken er hvilke store trusler vi bør beskytte oss mot. Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk har for eksempel etter Russlands annekasjon av Krim-halvøya i 2014, lagt avgjørende vekt på et mer aggressivt Russland som en trussel mot Norge. Sannsynligheten for en militær konflikt med Russland er svært liten. Vi sikrer oss likevel mot et mer aggressivt Russland, eller cyberangrep og terror, fordi angrep på norske borgere og norsk suverenitet *kan* skje, og fordi skadeeffekten i så fall er stor. Vi bør vurdere sannsynligheten for katastrofale klimaendringer på samme måte. Med dagens kunnskap fremstår muligheten som betydelig. Sannsynligheten synes langt større enn andre «worst-case» scenarier for Norge, som en militær konflikt med Russland. Basert på IPPCs kalkyler estimeres sjansene for en oppvarming på over seks grader i en ny studie til ca. 10 prosent (Wagner & Weitzman, 2015, s. 54). Klimarisikoutvalget konkluderer med at «katastrofale klimaendringer kan ikke utelukkes» (NOU 2018:17, s. 53). I et slikt fremtidsbilde er store deler av jorden ubeboelig. Mange av verdens største byer ligger under vann, hele land gjør det samme og omfanget av naturkatastrofer sender hundrevis av millioner av mennesker på flukt hvert år. Konsekvensene av slike katastrofale klimaendringer kan sammenliknes med effektene av krig. I et slikt perspektiv fremstår trusselen som drastisk undervurdert i sikkerhets- og utenrikspolitikken.

Norge er en pådriver i internasjonale klimaforhandlinger, en stor bidragsyter til internasjonal klimafinansiering, og har tatt initiativ til viktige klimatiltak, først og fremst gjennom regnskogssatsningen. Men det finnes ingen overordnet analyse av hvordan klimaendringer påvirker norske interesser, ei heller en strategi for norsk utenrikspolitikk i en varmere verden.³

Veivalgmeldingen fra 2017 nevner for eksempel klimaendringer kun i forbigifarten (Utenriksdepartementet, 2017). Det samme gjør utenriksministeren i sin siste redegjørelse til Stortinget i mars 2019 (Utenriksdepartementet, 2019a). Trusselbildet er snevert og tradisjonelt. Klima gis noe større oppmerksomhet i meldingen om multilateralt

³ Pentagon har levert analyser av klimaendringer og nasjonal sikkerhet siden tidlig på 2000-tallet (Pentagon, 2003; 2008; 2019). Englands nasjonale sikkerhetsstrategi fra 2008 inkluderer klima som en viktig trussel. Se Harris (2012).

samarbeid, men også her er fokuset på kjente størrelser, som stormaktsrivalisering (2019b). En god, men helt oversett, rapport fra konsultentselskapet EY er den eneste vurderingen av grenseoverskridende klimarisiko for Norge som norske myndigheter har gjort offentlig (EY, 2018). Rapporten ble skrevet på oppdrag fra Miljødirektoratet, ikke Utenriksdepartementet. Tydeligere kan det vanskelig illustreres at i norsk utenrikspolitikk teller klimaendringer og klimapolitikk lite. Resultatet er at de utenrikspolitiske veivalgene tas på ufullstendig grunnlag. En type risiko – for krig og militær intervensjon – overskygger andre trusler mot norske interesser, som klimakrisen.

Tre fremtidsbilder: Rask omstilling, sen omstilling, ingen omstilling

Klimarisikoutvalget håndterer usikkerheten knyttet til effektene av klimaendringer på norsk økonomi ved å tegne tre fremtidsbilder (NOU 2018:17, s. 51–52). Disse fremtidsbildene er basert på omfattende forskningsmateriale, og danner et godt utgangspunkt for hvordan klimakrisen vil påvirke norske interesser og omgivelser internasjonalt.

Et viktig skille i alle tre fremtidsbildene går mellom konsekvenser av *klimapolitikk* på den ene siden og konsekvenser av *klimaendringer* på den andre. Klimapolitikk handler om omstilling som iverksettes for å redusere global oppvarming. For Norge er det viktigste eksemplet at vi etter alt å dømme vil få et nytt, globalt, fornybart energisystem. Det er et resultat av klimapolitikk som opplagt endrer petroleumsnasjonen Norges agenda og posisjon, særlig overfor EU. De nærmeste årene er de viktigste, mest sannsynlige konsekvensene for norske utenrikspolitiske interesser av klimakrisen knyttet til klimapolitikken, ikke klimaendringer som sådan.

Samtidig vil klimaendringenes mange og potensielt dramatiske konsekvenser også påvirke Norge. Dette gjelder særlig, og i økende grad, når vi ser frem mot 2030- og 2040-tallet dersom den globale oppvarmingen fortsetter som i dag. De direkte konsekvensene for Norge kan bli beskjedne sammenlignet med mange andre land. Men de *indirekte* konsekvensene blir det neppe, enten vi vurderer migrasjonsstrømmer fra Afrika, tap av naturmangfold og sviktende matvareproduksjon, økt behov for nødhjelp og humanitær bistand og mer til.⁴

I tråd med Klimarisikoutvalgets rapport beskriver vi *rask omstilling* globalt som det viktigste kjennetegnet ved fremtidsbilde A. Her reduseres utslipp av klimagasser vesentlig allerede innen 2030. De største konsekvensene skyldes ikke klimaendringer (som er moderate i dette fremtidsbilde), men aggressiv klimapolitikk, særlig på grunn av en rask utfasing av olje og kull som energikilder. Fremtidsbilde B

⁴ Det er en nær sammenheng mellom endringer som følge av global oppvarming og tapet av biologisk mangfold. Klimaendringer ødelegger for eksempel korallrev som er viktig for fiskebestander, avskoging og erosjon fører til tap av arter m.m. Både FN's naturpanel og FN's klimapanel vektlegger nå disse sammenhengene langt mer enn tidligere. Det faller utenfor vår analyse å vurdere dette nærmere, men i det videre arbeidet med risikovurderinger og prioriteringer for Norge knyttet til klimakrisen er sammenhengene mellom biologisk mangfold og klima et viktig tema. Se https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm_unedited_advance_for_posting_htn.pdf

kjennetegnes av *sen omstilling*. Her får vi en kraftig innstramming av klimapolitikken etter 2030 samtidig som skadevirkningene av klimaendringer etter hvert blir store. Her blir konsekvensene av klimapolitikken betydelig, men de kommer «forsinket», fra 2030, samtidig som klimaendringene får store konsekvenser. Vi anser dette som det mest sannsynlige fremtidsbilde. Fremtidsbilde C kjennetegnes av *dramatiske klimaendringer*. Den globale oppvarmingen fortsetter her raskt mot 3–4 grader frem mot 2100, enten som følge av svak klimapolitikk og/eller selvforsterkende prosesser i klimasystemet som bidrar til raskere oppvarming enn tidligere antatt. Her blir klimaendringene dramatiske med naturkatastrofer, tørke og stigende havnivå som gjør deler av jorda ubeboelig.⁵

Tabell 1. Klimakrisens konsekvenser for norsk utenrikspolitikk

	Fremtidsbilde A	Fremtidsbilde B	Fremtidsbilde C
Klimapolitikk	Rask og vellykket omstilling	Forsinket og brå omstilling etter 2030	Svak klimapolitikk
Klimaendringer	Moderate konsekvenser	Store og økende konsekvenser fra 2030	Dramatiske konsekvenser
Når er endringene størst for Norge?	Kort sikt: 2020–2040	Mellomlang sikt: 2030–2070.	Lang sikt: Fra 2030 og -40-tallet
Hovedteamer for Norge	Endring i energipolitikken (EU) og nasjonal omstilling	Økt migrasjon til Europa, omdømme svekket, utviklingspolitikk som krisehåndtering, økt betydning av Arktis	Høy migrasjon kombinert med mindre ressurser og omfattende internasjonal ustabilitet. Suverenitet i spill.

Fremtidsbilde A: Norge i spagaten

En ny energipolitikk for Norge

Raskt fallende kostnader ved produksjon av sol- og vindkraft gjør at fornybar energi allerede er i ferd med å utkonkurrere *ny* energiproduksjon fra kull, olje og gass. Statskraft konkluderer for eksempel med at «en utvikling med en svært mye renere kraftsektor globalt virker nå overveiende sannsynlig – det gjenstående spørsmålet er hvor raskt denne utviklingen vil gå». (Statkraft, 2018, s. 3). I fremtidsbilde A skjer denne overgangen til et fornybart, globalt energisystem raskt og i tråd med Paris-målene. Ifølge IPCC må opp mot 85 prosent av verdens totale energibruk så tidlig som 2050 være utslippsfri dersom to-graders-målet skal nås (IPCC, 2018).

En så rask overgang til et nytt energisystem vil ha store, geopolitiske konsekvenser. Tradisjonelle kilder til konflikt over olje mellom land dempes og erstattes av nye konfliktarenaer som fysisk og digital infrastruktur for fornybar energi (Øverland, 2018). USA vil i et slikt perspektiv ikke lenger ha strategiske interesser av å ha en

⁵ For analyser av et fremtidsbilde med dramatiske klimaendringer se f.eks. Spratt & Dunlop (2019), Hansen (2007) og Lynas (2007).

«olje-for-sikkerhet»-politikk med sentrale land i Midtøsten, som Saudi-Arabia. Den relative maktposisjonen til stater som er eksportører av fossil energi vil også svekkes. Det gjelder Norge og land som Saudi-Arabia, Russland, men også USA. For Norge er det spesielt viktig at en rask endring bort fra olje og gass vil gjøre land som Russland mindre viktige utenrikspolitisk og samtidig mer ustabile innenrikspolitisk (Paltsev, 2016). Russland er i dag verdens største energieksporthør og olje og gass har de siste årene utgjort mellom 50 og 70% av Russlands totale vareeksport. Når etterspørselen etter og prisene på olje og gass i fremtidsbilde A reduseres raskt og mye, vil det ha store konsekvenser for russiske statsfinanser og evnen til å betale for pensjoner og andre ytelser som er viktige for store grupper i det russiske samfunnet.

Lav oljepris og en rask omstilling til et globalt, fornybart energisystem vil opplagt endre petroleumsnasjonen Norges agenda og posisjon, særlig overfor EU. De største konsekvensene for Norge vil komme i det norske arbeidsmarkedet og i norske statsfinanser. Men også våre utenrikspolitiske interesser endres.

Vår status som en stor aktør innen olje og gass har bidratt til at Norge «bokser over egen vektklasse». Det gjelder i EU og i enkeltland som Brasil hvor Equinor er en stor aktør. Politisk har stabil leveranse av energi, primært gass, vært viktige for to av våre viktigste alliansepartnere, Storbritannia og Tyskland. Blir olje og gass mindre viktig, blir olje- og gassnasjonen Norge det samme.

I fremtidsbilde A vil Norge likevel langt fra stå uten muligheter og fortrinn. Store land som Tyskland vil trolig trenge gass i mange år fremover, ikke minst for å erstatte kull. Norge har unike fortrinn – i hvert fall i en overgangsperiode på 2020-tallet – som leverandør av regulerbar vannkraft til Europa. Et Europa som går på vind- og solkraft vil trenge klimavennlig energi når vinden ikke blåser og sola ikke skinner. Over 75% av vår vannkraft er regulerbar og Norge har halvparten av Europas magasin kapasitet. Norges tette tilknytning til EU og EUs «klimaboble» gjør også at Norge selv i fremtidsbilde A har fleksibilitet til å produsere olje og gass innenfor EUs kvotesystem – og samtidig nå våre nasjonale klimamål.

Like fullt vil lavere etterspørsel etter olje og gass, og en rask overgang til fornybar energi, bety mye for Norge. Store, klimaprogessive EU-land som Frankrike og Storbritannia ser allerede gass kun som en midlertidig løsning. De ønsker å rykke raskest mulig frem til en energimiks med null utslipp. Norge vil da lett stå i en stadig mer krevende spagat: Vi vil være tjent med å posisjonere norsk vannkraftindustri som en viktig leverandør av regulerbar kraft til Europa. Vi vil ønske «å være med» når EU fører an i en rask overgang til et fornybart energisystem. Samtidig vil Norge ha tunge økonomiske interesser av å selge norsk gass til Europa så lenge som overhodet mulig. Det gjelder *særlig* dersom oljeprisen er lav. Da vil inntektene fra, og arbeidsplassene knyttet til, norsk gass til Europa bli ekstra viktige for Norge. Vi ser tegn til denne energi-spagaten allerede. Norge undertegnet i april 2019 en deklarasjonen fra EU-presidentskapet i Romania om å satse på gass som en langsiktig løsning i Europa. Vi undertegnet sammen med «klimasinkene» i EU; Italia, Ungarn og Polen.

Våre tradisjonelt nærmeste samarbeidspartnere, Sverige, Danmark og Frankrike, undertegnet ikke.⁶

I fremtidsbilde A vil med andre ord *både* Norges offensive interesser knyttet til vannkraft og klima og de defensive interessene knyttet til å bevare eksportinntekter fra gjenværende olje og gass bli viktigere for Norge.

Større regning – mindre betalingsevne

Norge vil stå i ytterligere en spagat i fremtidsbilde A. Det er vanskelig å se for seg et fremtidsbilde med rask, global omstilling uten svært kostbare teknologiprosjekter. Karbonfangst- og lagring (CCS) er ett eksempel på et slikt prosjekt, store investeringer i fornybar energi i lav- og mellominntektsland et annet. Rike land vil bli bedt om å stille med finansiering. En del av regningen kan lett havne hos Norge. Norge har tradisjon for å gå foran i finansiering av internasjonale klimatiltak. Men evnen til å betale vil være mindre enn før: Kravet om å stille opp med økt finansiering av internasjonale klimatiltak vil i fremtidsbilde A komme *samtidig* som vi skal håndtere oljeinntekter som faller bort, økt arbeidsledighet og omstillingskostnader som følge av en rask nedskalering av olje- og gassproduksjon i Norge. Verden vil se til Norge for mer penger til internasjonale klimatiltak i en fase hvor Norge kan ha mer enn nok med seg selv. Dette berører utenrikspolitikken fordi penger gir status og innflytelse. I fremtidsbilde A vil norske utenrikspolitiske interesser være ganske stabile – med unntak for energiområdet. Samtidig vil altså de utenrikspolitiske *ressursene* som står til rådighet, først og fremst i form av penger, være mer begrenset enn i dag.

Omstilling og motstand

I fremtidsbilde A skjer det store og hurtige endringer i verdens energisystem – og derfor i store deler av arbeidsmarkedet. Det skaper nye vinnere – og tapere. I fremtidsbilde A (og etter hvert i B) vil rettferdig omstilling derfor bli et hovedtema for alle land, også Norge. Bare i Europa jobber det 185.000 mennesker i kull-industrien som må finne nye jobber.⁷ «De gule vestene» har demonstrert hvor kraftig motstand selv beskjedne klimatiltak – fra bompenger til drivstoffavgifter – kan møte. «Just transition» – rettferdig omstilling – har i flere år blitt løftet frem av fagbevegelsen for å sikre at arbeidstakere følger med over i nye, klimavennlige jobber. På klimatoppmøtet i Polen i desember 2018 underskrev 50 stater, inkludert Norge, på en erklæring om «solidaritet og rettferdig omstilling». Enn så lenge har temaet likevel ikke vært

⁶ Se Simon (2019).

⁷ Kullindustrien omtales allerede i negative termer av store aktører i kraftmarkedet: «Cheaper and clean energy will destroy viability of coal within a decade», er allerede nå spådommen fra lederen for Europas største kraftselskap, ENEL. Se <https://www.ft.com/content/444c9980-83b4-11e9-b592-5fe435b57a3b>

prioritert, hverken i internasjonale fora eller i Norges utenrikspolitikk. Klimakrisen vil tvinge dette temaet mot toppen av dagsorden.

Fremtidsbilde B: Store utfordringer fra 2030-tallet

I fremtidsbilde B vil dagens klimapolitikk videreføres mot 2030, men så strammes kraftig og hurtig inn som en reaksjon på konsekvensene av klimaendringer. Konsekvensene av klimapolitikk vil i fremtidsbilde B i hovedsak være som i A – men altså først inntreffe etter 2030. Enda mer av verdien av våre gjenværende petroleumsressurser vil da være hentet opp og brukt, eller plassert i Statens Pensjonsfond - Utland. Hvis vi kun ser på følgene av klimapolitikk, er situasjonen i fremtidsbilde B derfor enklere og mer fordelaktig for Norge. Men i fremtidsbilde B passerer oppvarmingen 1,5 grader celsius i 2030 og 2 grader celsius i 2050 ifølge Klimarisikoutvalget. Da vil også norske kjerneinteresser utfordres av de indirekte konsekvensene av klimaendringer i andre deler av verden.

Klimaflyktninger fra Afrika og Midtøsten – en trussel mot stabilitet i Europa
Klimaendringer fører til økt migrasjon fra fattige land i sør i dag.⁸ I fremtidsbilde B (og enda mer i C), vil det skje i et mye større omfang. Det er spesielt de varmeste og fattigste delene av Afrika og Midtøsten som er utsatt. Mellominntektsland i Asia, som India og Bangladesh, vil være svært utsatt for økt tørke, flom og ekstremvær. Men disse landene håndterer større naturkatastrofer langt bedre enn for få år siden. Bildet er et helt annet for land som Mali, Chad, Niger, Nigeria, Sudan, Somalia, Yemen, Syria, Irak, og Libya. Dette er svake stater. Mange har svært høy befolkningsvekst. Flere er tilholdssted for terrorgrupper, som IS og Boko Haram. Og de er blant de landene i verden som er mest utsatt for klimaendringer, i form av tørke, varig vann- og matmangel og naturkatastrofer (Hugo, 2011).

Mye av migrasjonen som følge av klimaendringer vil trolig skje til nærområdene. Men Afrikas totale befolkning er forventet å vokse fra en til fire milliarder mennesker frem mot 2100 ifølge FNs prognoser. Og selv om beslutninger om migrasjon påvirkes av en rekke faktorer, og det er betydelig usikkerhet om årsakssammenhenger, er det sannsynlig at klimaendringer vil bidra, sammen med fattigdom, befolkningsøkning og staters sårbarhet, til å øke antallet flyktninger fra Afrika og Midtøsten til Europa (Goldstein, 2016; Tønnessen, 2014).

Under en million flyktninger og migranter som krysser Middelhavet fra Nord-Afrika og Midtøsten, skapte i 2015 en politisk krise for EU og mange EU-land. Store klimaendringer som treffer svake stater på et kontinent som skal firedoble

⁸ Pentagons «Quadrennial Review» fra 2010 konkluderer f.eks. med at «Climate change will contribute to food and water scarcity, increase the spread of disease, and may spur or exacerbate mass migration» (s. 85). Det er diskusjon om årsakssammenhenge mellom klimaendringer og migrasjon og også klimaendringer og voldelig konflikt. For en oversikt, se Busby (2018).

sin befolkning på hundre år, utgjør derfor en stor utfordring. Det internasjonale asylsystemet i regi av FN, som står sentralt i norsk politikk, kan bukke helt under. Samholdet i EU vil utfordres – og kan undergraves. Det samme gjelder NATO. En strriere strøm av klimaflyktninger kan skape «splittelse i NATO», er advarselen fra Robert Mood, general og tidligere sjef for FNs observatørstyrke i Syria.⁹ Og vi vet at høyrepopulisme mer enn noe annet drives av frykt for innvandring.¹⁰ Land som Frankrike og Spania kan følge etter Italia, Polen og USA hvor høyrepopulister har vunnet regjeringsmakt.¹¹ Høy klimamigrasjon fra Afrika kan derfor få store konsekvenser for stabilitet og internasjonalt samarbeid. De som er redde for innvandring har derfor all grunn for å være redde for klimaendringer. Og de som er redde for klimakrisen har all grunn til å være bekymret for høy og ukontrollert innvandring fordi det, i dagens politiske klima, vil føre til polarisering og økt høyrepopulisme som igjen gjør klimavennlig politikk vanskeligere.

Mer kortsiktig norsk utviklingshjelp

Norsk utviklingshjelp har i dag FNs bærekraftsmål som hovedspor (Utenriksdepartementet, 2019a).¹² Men klimaendringer, og særlig langt hyppigere naturkatastrofer i store deler av Afrika og Midt-Østen, vil sette den langsiktige norske utviklingspolitikken under kraftig press. I følge Røde Kors rammer ekstreme værhendelser som sykloner, flom og hetebølger, fire ganger så hyppig i dag som for femti år siden¹³. Over halvparten av de internasjonale nødhjelpsoperasjonene til Røde Kors kommer allerede etter ekstreme værhendelser. Klimakrisen øker behovet for nødhjelp og humanitær bistand og bistandsstormakten Norge vil bli bedt om økt støtte til å håndtere naturkatastrofer, særlig i Afrika. Den langsiktige bistanden og innsatsen for å nå FNs bærekraftsmål vil lett måtte vike for en permanent strøm av akutte kriser.

Økt omdømmerisiko for Norge

Norge har over tid bygget opp et sterkt omdømme som internasjonal velgjører innenfor områder som støtte til FN, fred og forsoningsprosesser, nedrustning og internasjonal klimafinansiering. Likevel er Norge, kanskje mer enn noe annet vestlig land, sårbare i en internasjonal jakt på klimasyndebukker. I en lang rekke land, fra

⁹ «Forsvarskjempe har blitt MDG-medlem: Klimaendringene kan splitte NATO», VG, 25.05.2019.

¹⁰ Se for eksempel Fukuyama (2018), Krastev (2017) og Norris & Inglehart (2019).

¹¹ Norge har også relativt sett store folkegrupper som har innvandret fra noen av de folkerike landene som vil bli *most* påvirket av klimaendringer, som Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan og Somalia. Vi vet fra før at etablerte innvandrer miljøer i et potensielt mottakerland er en viktig «pull»-faktor for innvandring. Selv om Norge ligger langt mot nord og er «siste stopp på reisen», er det derfor ikke sikkert at vi vil være skjermet for langt høyere direkte innvandring også til Norge.

¹² Se «Redegjørelse for Stortinget om utviklingspolitiske prioriteringer» av utviklingsminister Dag-Inge Ulstein, 23. mai 2019. Utenriksdepartementet, 2019.

¹³ VG, 19.10 2017.

Finland til Frankrike, er nå klima blitt den aller viktigste saken for velgerne.¹⁴ Den debatteres med en intensitet, et sinne, som sjelden eller aldri før – se for eksempel på Extinction Rebellion og skolestreiken våren 2019. Mye av Norges ekstraordinære rikdom stammer fra salg av olje og gass. Etter Kypros er Norge det landet i Europa som siden 1990 har kuttet egne utslipp minst (Drange, 2018, s.11). En illustrasjon på hva som kan komme stod nylig i New York Times som skrev langs kritiske linjer om Norge som det landet i verden som har profittert mest på produksjon av fossil energi, og som rammes minst av direkte klimaendringer som flom og tørke.¹⁵ Vi vil være spesielt utsatt dersom vi velger en linje i energipolitikken, som beskrevet under fremtidsbilde A, hvor vi ensidig prioriterer olje og gass og fungerer som brems innad i det europeiske klima- og energisamarbeidet.

Truslene mot vårt omdømme kan også komme i form av søksmål og erstatningskrav mot den norske stat og norskeide selskaper, først og fremst Equinor. Statens Pensjonsfond – Utland er også utsatt. Fondet kan av andre stater og interessenter bli et legitimt mål all den tid fondet består av opptjente midler fra en petroleumsvirksomhet som direkte forårsaker store tap og skader i andre deler av verden (NOU 2018:17).¹⁶ En lang rekke aktører – fra øystater til miljøforkjempere og verdens urbefolkning – er mulige saksøkere. I fremtidsbilde B (og C) kan altså presset på rike land som Norge øke betydelig og spre seg fra offentligheten til nasjonale rettsaler i andre land og til internasjonale rettsaler (Voigt, 2016).

I dette fremtidsbilde øker altså faren for tap av omdømme for oljeland som Norge. Samtidig blir oppsiden ved å gå i front også større når klima blir et viktigere tema. Norge kan for eksempel ta lederskap for ett eller flere nye teknologiprosjekter hvor Norge har fortrinn (Calmfors et al., 2019). I en verden hvor klima er viktigere, vil internasjonale klimaentreprenører også bli viktigere.

Økt handel og politisering av Arktis

Klimaet i Arktis er i rask endring. De siste 50 årene har temperaturen allerede steget to til tre ganger raskere enn gjennomsnittet på jorda (IPCC, 2018, s. 6). Flere prognoser tilsier isfrie sommerhalvår i deler av Arktis i løpet av 2030-tallet (Screen & Deser, 2019). Et isfritt Arktis vil ha betydelige økonomiske og politiske konsekvenser for Norge på grunn av vår geografiske nærhet til polområdet. En nordlig sjøvei mellom Europa og Asia vil kunne redusere transporttider med opptil 40 prosent sammenlignet med tilsvarende rute gjennom Suez-kanalen. Prognosene er usikre, men så mye som 5,5 prosent av verdens totale handel er anslått å kunne gå igjennom den nordlige sjøveien (Prytz et al., 2018 s. 35). Arktiske stater har i fellesskap etablert

¹⁴ Se: <https://www.ft.com/content/fc0cc9e2-82c8-11e9-9935-ad75bb96c849>

¹⁵ <https://www.nytimes.com/2019/04/22/climate/climate-change-global-wealth-gap.html>

¹⁶ Klimariskoutvalget sier det slik: «Større oppmerksomhet om virkninger av og kostnader forbundet med klimaendringer gjør at flere aktører ønsker å bruke rettsvesenet for å stanse aktiviteter som forårsaker utslipp, avhjelpe negative effekter eller få erstattet kostnader og tap som følger av klimaendringer.» (NOU 2018:17, s. 84).

omfattende regler og institusjoner, som samarbeid i Arktisk Råd og etableringen av sjøfartsregler for polare områder i regi av den Internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), som reduserer spenninger og kan bidra til å håndtere klimautfordringer (Wilson Rowe, 2018).¹⁷ Et isfritt Arktis vil likevel gjøre Nordområdene enda viktigere for Norge, ikke minst fordi det vil bli en viktigere arena for maktpolitisk konkurranse mellom Russland, USA, og Kina.

Fremtidsbilde C: Bærebjelkene i den internasjonale orden svikter

Fremtidsbilde C kjennetegnes av *dramatiske klimaendringer*. Den globale oppvarmingen fortsetter mot 3–4 grader innen utgangen av århundret. Det skyldes svak klimapolitikk og/eller at temperaturen øker raskere enn FN's hovedscenarier nå legger til grunn, for eksempel på grunn av rask, eskalerende ismelting i Arktis og Antarktis. Mot slutten av århundret vil deler av jorda i fremtidsbilde C være nær ubeboelig. Ekstrem tørke preger ikke bare store deler av Afrika, Sør Øst-Asia og Midtøsten, som under B, men også i Midtvesten i USA, Øst-Europa og det sørlige Russland. Sykloner, flom, hetebølger og skogbranner rammer millioner av mennesker hvert år, som tvinges på flukt. «Fattigdom, sult og konflikter øker vesentlig i omfang» fordi det i store deler av verden er varig mangel på ferskvann og mat (NOU 2018: 17, s. 52).

Press på statlig suverenitet og ny politisk orden

Dersom dagens klimapolitikk fortsetter er fremtidsbilde C det *mest* sannsynlige. Derfor er et slikt fremtidsbilde svært relevant for en vurdering av norske interesser. Usikkerheten om konsekvensene er stor. Det virker likevel rimelig å anta at bærebjelkene i den internasjonale orden vil svikte, eller i hvert fall endres fundamentalt. Institusjoner som FN vil ytterligere overbelastes av oppgaver som nødhjelp og av utfordringer knyttet til migrasjonsstrømmer. Samholdet i EU og NATO vil settes på harde prøver, og store deler av den økonomiske veksten i verden vil måtte brukes til å håndtere konsekvensene av klimaendringer. I dette fremtidsbildet vil store landområdet bli nær ubeboelige og hundrevis av millioner av mennesker må emigrere enten internt i landet eller til andre land. Noen øystater i Stillehavet vil forsvinne som et resultat av økt havnivå. Resultatet er at kontroll over eget territorium blir utfordret av fysiske klimaendringer snarere enn av en militær invasjon. På denne måten utfordres prinsippet om statlig suverenitet.¹⁸

Nye konfliktlinjer og sikkerhetisering

Nye konfliktlinjer vil tvinge seg frem. Enkeltland eller grupper kan få, eller ta på seg, ansvar for å «redde menneskeheten fra klima» og tvinge frem nye, udemokratiske

¹⁷ Se <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>

¹⁸ Det er oss bekjent få analyser som diskuterer koblingen mellom klimaendringer og statlig suverenitet. Disse er nødvendigvis basert på teoretisering snarere enn empiri, men har gode innsikter se f.eks. Mann & Wainright (2018) og Corry (2017).

styreformers.¹⁹ NATOs rolle vil endres til å håndtere ustabilitet som følge av klimaendringer, enten i form av politisk ustabilitet i enkelte land, eller migrasjonsstrømmer. «Geoengineering» kan bli både et defensivt tiltak for å redusere effektene av klimaendringer, men også et mulig offensivt maktmiddel i geopolitisk rivalisering (Parker, 2018; Stavins & Stove, 2019).

Impulsen til isolasjonisme vil være svært sterk. I dette fremtidsbilde kan derfor heller ikke den globale kapitalismen og utstrakt internasjonalt samarbeid mellom land basert på felles regler tas for gitt. Norge vil være blant de landene i verden som er mest robuste for å håndtere de direkte konsekvensene av klimaendringer, som flom, stigende havnivå og hetebølger. Men de indirekte konsekvensene er vi ikke beskyttet mot. Norge, som et lite, rikt land med en åpen økonomi, har svært mye å tape på en verden med mer isolasjonisme, høy migrasjon, store konflikter, mindre handel og færre regler. I kaoset som kan oppstå, vil den sterkeste rett fort gjelde. Da blir land som Norge spesielt utsatt og skadelidende. Fremtidsbilde C vil risikoen for omfattende søksmål mot land som har betalingsevne – som Norge – også være høy.

Overordnede konsekvenser for norsk utenrikspolitikk: Prioriteringer, handlingsrom og allianser

Hvilke konsekvenser har så denne risikoanalysen for norsk utenrikspolitikk? Analysen understreker først og fremst at Norge har sterke egeninteresser av å hindre global oppvarming. Som et lite land med en åpen økonomi er Norge mer sårbare for den trusselen klimakrisen utgjør mot internasjonal stabilitet og orden enn mange andre land. Basert på IPCCs analyser fremstår muligheten for en global oppvarming på 3–4 grader eller mer innen 2100 som betydelig. Og sannsynligheten for en global oppvarming over 6 grader innen 2100 er, som Klimarapporten uttrykker det, «ikke neglisjerbar» (2018:17, s. 35) Norsk velstand og sikkerhet vil da være alvorlig truet. *Det tilsier at den viktigste langsiktige prioriteringen i norsk utenrikspolitikk bør være å hindre dramatiske klimaendringer.* Norge kan ikke alene gjøre en stor forskjell i kampen for å redusere global oppvarming. Kampen mot global oppvarming er global. Men trusselen klimakrisen utgjør mot norske interesser og sikkerhet tilsier at Norge bør gjøre det vi kan, også på utenrikspolitikken område.

Norske utenrikspolitiske *interesser påvirkes i alle tre fremtidsbildene.* Konsekvensene blir ulike og tidsperspektivet varierer (jf. tabell 1), men hovedbildet er likevel at

¹⁹ Se for eksempel den marxistiske analysen til Mann & Wainright (2018). De beskriver som et hovedscenario at rike land (som Norge) innfører et nytt, klimaregime hvor andre land tvinges til å føre klimavennlig politikk: «We think the most likely scenario (..) is that, through the coming decades, the waning, US-led, liberal capitalist bloc will collaborate with China to create a planetary regime that, in light of political and ecological crisis, will brook no opposition in defense of a human future for which it volunteers itself as the first and last line of defense. The pattern of mobilization will likely be familiar, in which the United Nations or other international fora serve as a means of legitimizing aggressive means of surveillance and discipline.» (s. 32).

klimakrisen uansett vil påvirke viktige forhold i norsk utenrikspolitikk. Usikkerheten er altså ikke knyttet til om klimakrisen vil påvirke norsk utenrikspolitikk, men *hvordan* den vil gjøre det. Også det taler for å vie mer oppmerksomhet til klimapolitikk og klimaendringer i analyser og utøvelse av norsk utenrikspolitikk.

Norges *utenrikspolitiske handlingsrom blir mindre* i alle de tre fremtidsbildene. I fremtidsbilde A blir det utenrikspolitiske handlingsrommet mindre fordi vi vil ha mindre ressurser til rådighet, og raskt må gjennom en krevende innenrikspolitisk omstilling, bort fra olje og gass. I B reduseres handlingsrommet av svekket omdømme kombinert med økte krav om å bidra til å håndtere konsekvenser at klimaendringer i andre land. Og i C er effekten enda sterkere enn i B fordi konsekvensene av klimaendringer er større, samtidig som etablerte spilleregler vil utfordres. Det gjør det enda viktigere å være «føre-var» og analysere hvordan klimapolitikk og klimaendringer vil påvirke utenrikspolitikken.

Endelig bør norske interesser i lys av klimakrisen påvirke hvordan vi tenker om allianser og samarbeid med andre land. Det mest presserende spørsmålet i norsk utenrikspolitikk i dag er hvordan Norge forholder seg til en tiltakende rivalisering mellom USA og Kina. Her er det, grovt sett, to hovedposisjoner: (1) Norge må, av sikkerhetspolitiske grunner, knytte seg tettest mulig til USA,²⁰ og (2) Norge må bevare den sikkerhetspolitiske alliansen med USA, men søke sammen med EU og viktige EU-land om en «tredje vei» mellom USA og Kina.²¹ Konfrontasjon med Kina på noen områder (som menneskerettigheter, handelspraksis, subsidier og tvungen teknologioverføring) bør, i dette perspektivet, gå hånd i hånd med utstrakt samarbeid på andre områder – som klima og energi.²²

Når den viktigste utenrikspolitiske prioriteringen på lang sikt for Norge er å hindre dramatiske klimaendringer, taler det isolert sett for å velge alternativ to. Norge bør derfor orientere seg mer mot Brussel og Beijing. Årsaken er delvis at Kina er viktigere enn USA for å hindre klimautslipp: Et polarisert USA vil sannsynligvis komme og gå i den internasjonale klimapolitikken. Selv om det er betydelig innovasjon og investeringer i grønn teknologi i f.eks. California,²³ har skiferrevolusjonen gjort USA selvforsynt med olje og gass. Kina har, på den andre siden, egeninteresse av å redusere avhengigheten av importert olje og gass, og av å erstatte kull som bidrar til luftforurensing i kinesiske storbyer (Silver et al., 2018). Norge vil opplagt være tjent med en sterk politisk allianse med USA, og å holde avstand til et autoritært

²⁰ Se f.eks. Asle Toje. Se <https://dagens.klassekampen.no/2019-02-13/han-som-elsker-amerika>

²¹ Se f.eks. beskrivelsen her: <https://www.klassekampen.no/article/20190215/NTBU/131789173>

²² Se analyse i EUs siste Kina-strategi. European Commission (2019) «EU-China: A Strategic Outlook». Strasbourg, March 12, 2019. Se også Bildt, C. (2019). «Europe's Only Decision» Project Syndicate. May 20, 2019. <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-strategic-agenda-2019-to-2024-by-carl-bildt-2019-05>

²³ Mange delstater (som California) og større amerikanske byer (som New York og Chicago) har forpliktet seg til Paris avtalen. USAs uttrekning fra Paris-avtalen vil måtte skje i form av et offisielt brev til FNs generalsekretær dagen etter Presidentvalget i USA i 2020.

Kina på viktige områder. Men Kinas avgjørende betydning for å håndtere klimakrisen taler for et tettere samarbeid med Kina.

Oppsummering: Syv konsekvenser for norsk utenrikspolitikk

Vi har argumentert for at klimakrisen bør tillegges betydelig større vekt i forståelsen av norske interesser og i veivalgene i utenrikspolitikken. Men hvilke konsekvenser bør så dette få imperativet få for den praktiske utenrikspolitikken? Vi gir avslutningsvis noen anbefalinger til videre debatt om hva det kan innebære å gjøre klima til en viktigere del av norsk utenrikspolitikk.

1. Vi bør samarbeide tettere med Kina

Kinas avgjørende betydning for å «redde» klima, er et tungt argument for at norske politikere, forvaltningen, sivilsamfunnet og norsk næringsliv må ha mye kunnskap om og gode relasjoner med Kina. Utenrikspolitisk bør en hovedprioritet for Norge være å utforske hvor langt vi kan gå i å utvikle flere og tettere samarbeid med Kina - og hva innholdet i et slikt samarbeid kan være innen klima, energi og teknologi.²⁴ Områder hvor begge land kan dra nytte av et tettere samarbeid er et naturlig utgangspunkt. Norge har kompetanse på områder som forvaltning av hav, vannkraft, bærekraftig oppdrett, lavutslippsteknologi innen skipsfart og mer til. Nøkkelspørsmålet Norge bør stille er derfor: Hvordan kan Norge (gjerne sammen med EU-land) utvikle nye samarbeidsflater med Kina på klima- og energifeltet som amerikanerne stilltiende kan leve med?

2. Vi bør knytte oss så tett som mulig til EU

Et enda tettere samarbeid med EU vil tjene norske interesser dersom klimapolitikk blir viktigere i utenrikspolitikken. EUs makt er på mange måter begrenset, men EUs markeds makt er et svært viktig virkemiddel for å stille klimakrav fra land som vil handle med EU. EU gir også ryggdekning mot press fra USA og fra Kina hvor Norge vanskelig kan stå alene. Energi er et område hvor samarbeid med EU opplagt blir enda viktigere (se pkt 3, under). Og et tettere samarbeid med EU på migrasjon er også i Norges interesse. Økt klimamigrasjon kan undergrave politisk stabilitet og dermed også klimasamarbeid. Norge bør bidra til at EU håndterer migrasjonskriser langt bedre enn i 2014–2015. Det kan bety økte midler til EU og land sør i Europa og støtte via EU-kanaler for å stabilisere sårbare stater i Afrika og Midtøsten.

²⁴ Norge samarbeider allerede med Kina, bl.a. på etableringen av klimavotesystem og redusere forurensning. Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-og-kina-forny-er-samarbeidet-om-klima-og-miljo/id2563343/> Se også Heggelund (2018), <https://energiogklima.no/kommentar/etter-cop24-tar-kina-ledelsen-pa-klima/>.

3. Vi må finne en ny balanse i norsk energipolitikk

Salg av gass til Europa vil forbli svært viktig for Norge. Samtidig er det ikke i Norges langsiktige interesse å bli en «klimasinke» i EU. Det vil bidra til klimaendringer som truer norske interesser, skade vårt omdømme og gjøre at vi går glipp av nye muligheter for Norge, innen f.eks. vannkraft og flytende hav-basert vind. Vår viktigste allierte i EU – Tyskland – har nå gjort kampen mot klimaendringer til et imperativ i utenrikspolitikken. Det vil koste Norge mer og mer å gå i utakt med de største landene i Europa. Vi må derfor balansere kort og lang sikt, økonomi og klima, gass og fornybar energi. Det gjør ikke Norge i dag. Som Indra Øverland har formulert det: «Norway is failing to use the opportunity to achieve the lock-in of renewable energy, which would not only cement the position of renewable energy in Norway but also ensure that the EU's future energy system remains bolted to Norway.» (2019, s. 94).

4. Vi bør gjøre klima- og miljøtiltak til det viktigste i utviklingspolitikken

Utviklingsministerens siste redegjørelse til Stortinget inneholdt klare signaler om å prioritere klima og miljø.²⁵ Samtidig har andelen som går til miljø- og klimatiltak på bistandsbudsjettet stabilisert seg på rundt 4 milliarder kroner per år, ned 3 milliarder kroner fra topp-året 2013.²⁶ Å sette klima øverst krever større omprioriteringer på bistandsbudsjettet. Det viktigste området vil etter vårt syn være fornybar energi i mellom- og lavinntektsland. Hovedprioriteringen bør være å bidra til at land med et sterk økende behov for energi i Afrika, Midtøsten og Sør-Asia satser på fornybar energi og faser ut kull. Det er i dag et stort behov for aktører som kan gå tidlig inn i fornybare prosjekter for å redusere risikoen for private investorer. Dette kan Norge gjøre: Vi kan stille med kapital og har kompetanse på teknologi, forvaltning og produksjon. Verktøykassa er omfattende og inkluderer Statens Pensjonsfond – Utland, Nordfund, Statkraft og SN Power. Sammen med andre land og internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, kan energi- og kapitalnasjonen Norge spille en langt viktigere rolle.

5. Vi bør gå i spiss for å utvikle klimateknologi hvor norske bedrifter kan lykkes globalt Norge har på flere områder selskaper og næringsklynger som kan utvikle klimavennlige løsninger for et globalt marked. Det gjelder innen utslippsfri skipsfart, flytende havvind, karbonfangst- og lagring og mer til. Det er her Norge kan gjøre størst global forskjell i klimapolitikken. Norge bør derfor ta lederskap på ett eller flere av de teknologiområdene hvor vi har særlige fortrinn. Utenrikspolitikken og utenrikstjenesten – sammen med resten av forvaltningen – må støtte opp under slike satsinger og fremme norske klima- og næringsinteresser.

²⁵ Redegjørelse om utviklingspolitikken 26 april, 2019. Se https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjorelse_180426/id2599458/

²⁶ Se tall fra Norad: <https://norad.no/aktuelt/nyheter/2019/bistandsstatistikken-2018/>

6. Nye samarbeidsformer

For å håndtere klimakrisen må Norge se utover det multilaterale samarbeidet, selv om det har tjent norske interesser godt siden 1945. På klima må noen stater gå foran. Dette kan gjøres ved å etablere eksklusive klubber – såkalt «club governance» (Nordhaus, 2015) – hvor man etablerer sanksjoner mot de som ikke forplikter seg til visse klimatiltak.²⁷ Også på dette område fremstår EU og EU-land som naturlig partnere.²⁸

7. Vi bør styrke klimahensyn og – kompetanse i statsforvaltningen

Dersom klimaspørsmål skal telle mer og være en ramme rundt *all* politikk krever det endringer i prioriteringer – og organisering. Klimaspørsmål må inn som et sentralt premiss i alle viktige prosesser, også i utenrikspolitikken. Det synes opplagt nødvendig å styrke klimakompetansen og ressursene som brukes på klimaområdet i Utenriksdepartementet. Når klimaspørsmål skal gjennomsyre alle politikkområder må dette også reflekteres i organisering av de tunge, koordinerende departementene, Statsministerens kontor og Finansdepartementet. Dagens relativt svake Klima- og miljødepartementet må styrkes.

Referanser

- Abbott, K. W., Green, J. F., & Keohane, R. O. (2016). Organizational ecology and institutional change in global governance. *International Organization*, 70(2), 247–277.
- Busby, J. (2018). Environmental Security. I A. Gheciu & W. Wohlforth (Red.), *The Oxford handbook of international security*. Oxford University Press.
- Calmfors, L., Hassler, J., Nasiritousi, N., Bäckstrand, K., Silbye, F., Sørensen, P. B., ... & Hoel, M. (2019). *Nordic economic policy review 2019: Climate policies in the Nordics*. Nordic Council of Ministers.
- Campbell, K. M., Gullede, J., McNeill, J. R., Podesta, J., Ogden, P., Fuerth, L., ... & Weitz, R. (2007). *The age of consequences: The foreign policy and national security implications of global climate change*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Corry, O. (2012). Securitisation and ‘riskification’: Second-order security and the politics of climate change. *Millennium*, 40(2), 235–258.
- Corry, O. (2017). The international politics of geoengineering: The feasibility of Plan B for tackling climate change. *Security Dialogue*, 48(4), 297–315.
- Drange, H. (2015). På kollisjonskurs med Paris-avtalen. Rapport no. 5. Bergen: Norsk Klimastiftelse.
- Goldstein, J. S. (2016). Climate change as a global security issue. *Journal of Global Security Studies*, 1(1), 95–98.
- Hansen, J. (2007). Climate catastrophe. *New Scientist*, 195(2614), 30–34.
- Harris, K. (2012). Climate change in UK security policy: Implications for development assistance? Working paper 342. London: Overseas Development Institute.

²⁷ Takk til Indra Øverland for dette poenget. Diskusjonen i Regjeringens siste Stortingsmelding, om det multilaterale systemet, har en omfattende beskrivelse av klima og miljø, men fastholder at den kan og bør løses løses via tradisjonelt multilateralt samarbeid. Se Utenriksdepartementet (2019b). Club governance vil bryte med denne logikken på sentrale punkter.

²⁸ Private aktører blir også stadig viktigere på klimafeltet, sammenliknet med mellomstatlige organisasjoner. Se f.eks. Abbott, K. W., Green, J. F., & Keohane, R. O. (2016). Organizational ecology and institutional change in global governance. *International Organization*, 70(2), 247–277. Se også Slaughter, A. M. (2015). The Paris approach to global governance. <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/slaughter/files/projectsyndicate12.28.2015.pdf>

- Hugo, G. (2011). Future demographic change and its interactions with migration and climate change. *Global Environmental Change*, 21, 21–33.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–777.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2018). *Global Warming of 1.5: Summary for Policy Makers*. Switzerland: IPCC.
- Krastev, I. (2017). *After Europe*. University of Pennsylvania Press.
- Lynas, M. (2008). *Six degrees: our future on a hotter planet*. London: Harper Perennial.
- Nordhaus, W. (2015). Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review*, 105(4), 1339–70.
- Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Østerud, Ø., & Hønneland, G. (2014). Geopolitics and international governance in the Arctic. *Arctic Review*, 5(2).
- Øverland, I. (2019). EU climate and energy policy: New challenges for old energy suppliers. I *New political economy of energy in Europe* (s. 73–102). Palgrave Macmillan.
- Øverland, I. (2019). The geopolitics of renewable energy: Debunking four emerging myths. *Energy Research & Social Science*, 49, 36–40.
- Parker, A., Horton, J. B., & Keith, D. W. (2018). Stopping solar geoengineering through technical means: A preliminary assessment of counter-geoengineering. *Earth's Future*, 6(8), 1058–1065.
- Prytz, N., F. S. Høgmo, J. D. R., & Thornam, H. (2018). *Utredning om konsekvenser av klimaendringer i andre land*. Oslo: EY Rapport.
- Rosert, E. (2019). Norm emergence as agenda diffusion: Failure and success in the regulation of cluster munitions. *European Journal of International Relations*. <https://doi.org/10.1177/1354066119842644>
- Screen, J. A., & Deser, C. (2019). Pacific Ocean variability influences the time of emergence of a seasonally ice-free Arctic Ocean. *Geophysical Research Letters*, 46(4), 2222–2231.
- Silver, B., Reddington, C. L., Arnold, S. R., & Spracklen, D. V. (2018). Substantial changes in air pollution across China during 2015–2017. *Environmental Research Letters*, 13(11), 114012.
- Simon, F. (2019, 5. april). EU split over gas infrastructure's role in energy transition. *Climate Home News*. Hentet fra <https://www.climatechangenews.com/2019/04/05/eu-split-gas-infrastructures-role-energy-transition/>
- Slaughter, A. M. (2015). The Paris approach to global governance. Hentet fra: <https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/slaughter/files/projectsyndicate12.28.2015.pdf>
- Spratt, D., & Dunlop, I. (2019). Existential climate-related security risk: A scenario approach. Australia: National Centre for Climate Restoration.
- Stavins, R. N., & Stowe, R. C. (Red.) (2019). *Governance of the deployment of solar geoengineering*. Cambridge, MA: Harvard Project on Climate Agreements.
- Utenriksdepartementet (2017). Meld. St. 36. Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0688496c2b764f029955cc6e2f27799c/no/pdfs/stm201620170036000dddpdfs.pdf>
- Utenriksdepartementet (2019a). Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget 5. mars. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utgreiing_190305/id2631307/
- Utenriksdepartementet (2019b). Meld. St. 27. Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20182019/id2654250/sec2>
- Wagner, G., & Weitzman, M. L. (2015). *Climate shock: The economic consequences of a hotter planet*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wainwright, J., & Mann, G. (2018). *Climate Leviathan: A political theory of our planetary future*. Brooklyn, NY: Verso Books.
- Wilson Rowe, E. (2018). *Arctic governance: Power in cross-border cooperation*. Manchester: Manchester University Press.

Abstract in English

Despite the fact that political leaders describe the climate crisis as the biggest challenge of our time, it plays only a marginal role in Norwegian foreign policy.

We analyse how the transition to renewable energy, increased migration flows, reputational risks to Norway and challenges to international organisations such as the UN, EU and NATO will change the conditions for Norwegian foreign policy. We describe how three different climate scenarios – quick transition (A), slow transition (B), and no transition (C) – will affect Norwegian foreign policy. We show that the scope and efficacy of Norwegian foreign policy will be constrained in all three scenarios and conclude that the overall priority for Norwegian foreign policy should be to prevent dramatic climate change, as it undermines Norwegian welfare and security. We conclude by discussing the implications for foreign policy strategy, stressing the need for close integration with the EU, and for stronger cooperation with China.