

FOKUS: NORSK KLIMA- OG UTENRIKSPOLITIKK

Norsk klima- og utenrikspolitikk: Er ambisjonen om å være en global klimaforkjemper forenelig med Norges rolle som petroleumsprodusent?

Elisabeth Lio Rosvold (gjesteredaktør)
 Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Norge

Sammendrag

Med fem ulike bidrag fra norske samfunnsforskere setter dette fokusnummeret søkelys på norsk klima- og utenrikspolitikk. Bidragene i fokusnummeret viser at det har skjedd en vesentlig sammenkobling av politikkområder som tidligere har vært atskilt, og at klimapolitikken spiller en stadig større rolle i andre politikkområder, slik som utenriks-, handels- og kraftpolitikken. I tillegg kommer det frem at det internasjonale klimaregimet, til tross for nær universell ratifisering av Parisavtalen, stadig fragmenteres. Norge har reagert på dette med å knytte seg stadig tettere til EU, både når det gjelder klima- og kraftpolitikk. Videre påpeker fokusnummeret at internasjonale omdømmekostnader og økende global etterspørsel etter fornybar energi øker presset på en rask grønn omstilling, også innenlands. I sum fremstår Norges ambisjon om å være en global klimaforkjemper som stadig mer uforenelig med rollen som storskala produsent av olje og gass.

Nøkkelord: klimaendringer · klimapolitikk · utenrikspolitikk · kraftpolitikk · omdømmekostnader · EU · olje- og gassproduksjon · grønn omstilling

Bakgrunnen for og ideen til dette fokusnummeret kom etter at Paul Beaumont, Cedric de Coning og jeg, i forbindelse med stortingsvalget i 2021, publiserte en kronikk i Aftenposten der vi stilte det retoriske spørsmålet: Hvis ikke Norge går i bresjen

Kontaktinformasjon: Elisabeth Lio Rosvold, e-post: elisabeth.rosvold@nupi.no

©2022 Elisabeth Lio Rosvold. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://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: Rosvold, E. L. (2022). Norsk klima- og utenrikspolitikk: Er ambisjonen om å være en global klimaforkjemper forenelig med Norges rolle som petroleumsprodusent? *Internasjonal Politikk*, 80(1), 165–169. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3954>

for en grønn omstilling, hvem skal da gjøre det? (Beaumont et al., 2021). Med kronikken ønsket vi å belyse at fortsatt oljeleting og en treg omstilling også innebærer betydelige omdømmekostnader for Norge internasjonalt. Det å gå i bresjen for en grønn omstilling og utslippskutt, spesielt utenfor egne landegrenser, mister en del av sin overbevisningskraft så lenge man samtidig pumper opp olje her hjemme. Vi var ikke de første til å påpeke dette, og utenfor landets grenser har kontrasten mellom Norges ambisjon om å være et foregangsland på klima og rollen som olje- og gassprodusent gjentatte ganger kommet i fokus (se f.eks. Bremer, 2021; Krogh, 2021; Milanovic, 2021).

Etter valget ble nettopp uenighet om olje- og klimapolitikken et sentralt element som førte til at Sosialistisk Venstreparti trakk seg ut av regjeringssonderingene, og resultatet ble en mindretallsregjering mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Konklusjonen disse to partiene imellom ble Hurdalsplattformen (2021, s. 26), som slår fast at regjeringens ambisjon er å «utvikle, ikke avvike petroleumsnæringen». Det innebærer at selv om utslippene fra olje- og gassproduksjon skal kuttes med 50 prosent innen 2030, og netto null i 2050, skal det fortsatt gis tillatelser til leting etter olje og gass i nye områder (Hurdalsplattformen, 2021). Parisavtalen regulerer kun nasjonale utslipp, og dermed går utslippene fra norskprodusert olje på kvoten til landene som forbrenner den.

Norge har samtidig høye ambisjoner for såkalte klimadempende tiltak (*climate mitigation*) og bruker blant annet tre milliarder kroner årlig på skogbevaringstiltak i det globale sør gjennom Norges klima- og skoginitiativ, NICFI (Klima- og miljødepartementet, 2021). Norge satser også stort på CO₂-håndtering (karbonfangst, transport og lagring, CCS), og det er planlagt investert svimlende 25,1 milliarder kroner i Langskip-prosjektet (Olje- og energidepartementet, 2022). Et sentralt spørsmål er derfor om dette arbeidets troverdighet påvirkes av den hjemlige aktiviteten der nye letelisenser tilbys. Forskning viser at det å redusere oljeutvinning ikke bare vil kunne bidra til å redusere CO₂-utslipp direkte (også medregnet lekkasjeeffekter), men at det å gå foran med et godt eksempel vil kunne bidra med viktige signaleffekter og regulere forventninger i markedet (Fæhn et al., 2018). I fraværet av en håndhevingsmekanisme av partenes forpliktelser i Parisavtalen, kan dette vise seg å være helt sentralt for å nå de nødvendige utslippsmålene.

Dette fokusnummeret setter søkelys på hvordan den norske klimapolitikken må ses i sammenheng med utenrikspolitikken, samt internasjonal politikk generelt. Samlet sett viser fokusnummeret at det har skjedd en vesentlig sammenkobling av politikkområder som tidligere har vært atskilt. Dette medfører nye utfordringer og avveininger både nasjonalt og internasjonalt. Norges økende tilknytning til EUs klimapolitikk, et politikkområde som stadig utvides, er et eksempel på dette. Gulbrandsen og Hermansen (2022) beskriver i sitt fokusbidrag hvordan Norge har gått fra å kun delta i kvotehandel i det europeiske kvotesystemet (EU ETS) i 2008 til å nå være mer eller mindre fullverdige medlemmer av EUs klimaregelverk. Det betyr at også ikke-kvotepliktige utslipp, samt utslipp og opptak knyttet til skog, nå reguleres.

I artikkelen gjennomgår de forpliktelsene Norge har til EU i dag, og diskuterer utviklingen av den norske klimapolitikken. Så langt har Norge vært avhengig av kvotekjøp for å opprettholde sine forpliktelser. I kombinasjon med et økt press på kutt av klimagassutslipp hjemme, peker de på at målet om å kutte 55 prosent av norske utslipp innen 2030 blir svært ambisiøst, spesielt med tanke på hvor liten andel av de lovte kuttene som allerede er gjennomført.

Klimapolitikken skjer ikke i et nasjonalt vakuum, men utvikles i samarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner. Til tross for Norges ønske om en enhetlig internasjonal klimapolitikk, blir bildet stadig mer fragmentert. Smith, Lahn og Øverland (2022) beskriver hvordan Norge deltar i ulike «klimaklubber» der konkurrerende hensyn må navigeres. De identifiserer tre trender, med medfølgende kvaler, som vil komme til å påvirke norsk klimapolitikk fremover. For det første må Norge forholde seg til at EUs klimapolitikk dreies mot en grønn industripolitikk der infrastruktur og grønn innovasjon står sentralt. Dette har konsekvenser for norsk industrieksport, men økt omstilling vil også utfordre Norges rolle som fossil energitilbyder. For det andre peker de på en økt spenning mellom klima- og handelspolitikken, hvor virkemidler for å hindre karbonlekkasje, som for eksempel den foreslåtte karbongrenseavgiften, stadig utfordrer regionale og globale handelssamarbeid. Til sist øker presset på en forent klima- og petroleumpolitikk, og oljeproduserende stater (slik som Norge) erfarer at det blir vanskeligere å holde disse politikkområdene atskilt.

For å kunne nå målene i Parisavtalen og oppfylle kravene fra EU, trenger man alternative – fornybare – energikilder. Her har Norge et stort potensial, og Moe, Sæther, Røttereng og Hansen (2022) trekker frem hvordan norsk kraftmarked følger har gått fra å være et hovedsakelig innenrikspolitisk domene med høy grad av politisk enighet, til å nå befinne seg midt i både utenriks- og klimapolitikken. Et sentralt moment her er at utbygging av flytende havvind også innebærer store muligheter for norske selskaper med erfaring fra petroleumssektoren. Økt fornybar kraftproduksjon på norsk sokkel vil imidlertid innebære både fysiske og regulatoriske endringer i form av kraftkabler og integrering i EUs kraftmarked. Den politiske debatten i Norge vitner om at tilslutningen til EUs tredje energimarkedspakke har utfordret prinsippene om selvråderett og suverenitet, og forfatterne argumenterer for at Rokkans territorielle skillelinje er gjenoppstått.

At det blir stadig vanskeligere å holde klimapolitikken separat fra de andre politikkområdene, har også kommet til uttrykk i den hjemlige politiske diskusjonen. Funnemark og Beaumont (2022) ser nærmere på den norske debatten om konsekvensene av klimapolitikken for norsk petroleumssektor, og analyserer argumentene knyttet til fortsatt oljeutvinning og -leting i lys av stortingsvalget i 2021. De finner at det såkalte enten-eller-perspektivet dominerte debatten i forkant av valget, hvor avveiningen som ble presentert var at det hele er en avveining mellom enten miljøet eller norske arbeidsplasser. Forfatterne argumenterer for at dette perspektivet overser to sentrale kostnader forbundet med fortsatt oljeleting. For det første de utenrikspolitiske kostnadene knyttet til Norges troverdighet som en klimaforkjemper.

For det andre peker de på at en verden som søker å oppfylle Parisavtalen og redusere sine utslipp vil ha et betydelig redusert behov for (norsk) olje og gass.

Det er ikke noe nytt fenomen at omdømme er et viktig hensyn i mange staters utenrikspolitikk. Det å «tape ansikt» kan medføre store kostnader, eksempelvis er troverdighet viktig for å inngå avtaler i et internasjonalt system med få kontrollmekanismer, samt for å sikre enkeltstaters etterlevelse på mange ulike politikkområder, også klimapolitikken. Det er riktignok en vesentlig utfordring å tallfeste slike mulige utenriks- og omdømmekostnader. Sending, Stankovic og Øverland (2022) finner imidlertid at de er til stede, idet de undersøker hvorvidt det stemmer at Norges rolle som produsent av olje og gass påvirker vårt internasjonale «klimaomdømme». Ved hjelp av sentimentanalyse identifiserer og klassifiserer de holdninger i Twitter-meldinger knyttet til COP26 i Glasgow. Omtalen av Norge sammenlignes med omtalen av Sverige, og selv om andelen negative holdninger er relativt lik for de to landene, finner de at den negative omtalen av Norge kan knyttes til et «oppfattet hykleri» der Norge tjener godt på å selge fossilt brensel og samtidig søker en ledende rolle når det gjelder klimatiltak globalt. Når det gjelder kritikken mot Sverige, handler den i hovedsak om manglende ambisjoner for klimatiltak – en kritikk som kan rettes mot de aller fleste land.

For å oppsummere illustrerer dette fokusnummeret at klimapolitikken spiller en stadig større rolle i andre politikkområder, blant annet utenriks-, handel- og kraftpolitikken. I tillegg kommer det frem at det internasjonale klimaregimet, til tross for nær universell ratifisering av Parisavtalen, stadig fragmenteres, og at Norge har reagert på dette ved å knytte seg stadig tettere til EUs klima- og energipolitikk. En tydelig konsekvens av begge disse utviklingene er nettopp at Norges rolle som en global klimaleder og petroleumsprodusent utfordres. Fokusnummeret trekker også frem to helt konkrete kostnader for Norge knyttet til fortsatt oljeleting som så langt har fått marginal oppmerksomhet i den innenlandske debatten; omdømmekostnader og fremtidig endret global etterspørsel etter fossile brennstoff.

God lesning!

Om forfatteren

Elisabeth Lio Rosvold er seniorforsker på NUPI i forskningsgruppen for fred, konflikt og utvikling, og jobber i forskningsprosjektet Climate-related Peace and Security Risks (CPSR). Elisabeth har doktorgrad i statsvitenskap fra NTNU, og forskingen hennes ser på hvordan klimaendringer, katastrofer, bistand og institusjoner påvirker konflikt-dynamikk.

Referanser

- Beaumont, P. H., de Coning, C. & Rosvold, E. L. (2021, 19. september). Hvis ikke Norge går i bresjen for en grønn omstilling, hvem da? *Aftenposten Debatt*.
- Bremmer, I. (2021, 10. september). Norway's fossil fuel reliance is going to the ballot box. *Time Magazine*.

- Fæhn, T., Asheim, G., Greaker, M., Hagem, C., Harstad, B., Hoel, M., Lund, D., Nyborg, K., Rosendahl, K. E. & Storøsten, H. (2018). Parisavtalen og oljeeksporten. *Samfunnsøkonomen*, 132(3), 39–50.
- Hurdalsplattformen. (2021). *Regjeringsplattform for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>
- IPCC. (2022). Climate change 2022: Mitigation of climate change. Contribution of working group III to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. I P. R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz & J. Malley (Red.), *IPCC sixth assessment report*. Cambridge University Press.
- Klima- og miljødepartementet. (2021). *Tilskudd fra Norges klima- og skogsatsing*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/tilskudd-fra-norges-klima-og-skogsatsing/id2855097/>
- Krogh, M. A. (2021, 15. september). Kjære Norge: Hvis ikke dere med 12.000 oljemilliarder kan gjennomføre et raskt grønt skifte, så kan ingen. *Dagbladet Information*.
- Milanovic, B. (2021, 26. juli). Is Norway the new East India Company? *Global Policy*.
- Olje- og energidepartementet. (2022). *CO2-håndtering*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/co2-handtering/id86982/>

Abstract in English

Norwegian Climate and Foreign Policy: Is the Ambition to Be a Global Climate Leader Compatible with Norway's Role as an Oil Producer?

The five contributions in this special issue all focus on various aspects of Norwegian climate and foreign policy. The special issue highlights the interconnectedness of policy areas that previously have been separate in showing how climate policy plays an increasing role in other policy domains, such as foreign, trade and energy politics. Even if the Paris Agreement enjoys near universal ratification, the international climate regime is becoming increasingly fragmented. As a result, Norwegian climate policy is becoming increasingly integrated with the EU in both climate and energy regulation. Moreover, the special issue highlights how international reputational costs and increasing future demand for renewable energy are putting additional pressure on a rapid green transition, also domestically. Taken together, Norway's ambition to be a global climate leader appears more and more incompatible with its role as a large producer of oil and gas.

Keywords: climate change · climate policy · foreign policy · energy policy · reputational costs · EU · oil and gas production · green transition