

FOKUS: NORGE OG EU: BETYDNINGEN AV MEDLEMSKAP

Det å stå utenfor EU gjør ikke Norges klimapolitikk mer ambisiøs

Kacper Szulecki

*Norsk utenrikspolitisk institutt, Norge***Sammendrag**

Artikkelen diskuterer Norges klimapolitikk i lys av landets utenforskap. Til tross for påstander om at Norge, utenfor EU, kan ha større autonomi i utformingen av klimapolitikken, viser studien at dette ikke nødvendigvis fører til mer ambisiøse klimamål. Siden 2009 har Norge valgt å innordne seg etter EU, samarbeide på klimaområdet og oppdatere sine mål i tråd med de europeiske. Gjennom en sammenligning med Sverige, kommer artikkelen frem til at EU-medlemskapet ikke har begrenset Sveriges evne til å forfølge en ambisiøs klimapolitikk nasjonalt og internasjonalt. Artikkelen avdekker også utfordringene Norge står overfor som følge av sitt utenforskap, spesielt innenfor energisektoren, hvor avhengigheten av vannkraft og olje- og gassindustrien vanskeliggjør klimapolitiske tiltak. På tross av Norges internasjonale initiativer innen klimafinansiering og skogbevaring, argumenterer artikkelen for at EU-medlemskap ikke nødvendigvis ville begrense Norges ambisjoner som global klimaleder. Til slutt peker studien på utfordringene ved å stå utenfor EU og understreker behovet for en grundig vurdering av de potensielle fordelene og begrensningene ved utenforskapet.

Nøkkelord: Den europeiske union • Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet • klimapolitikk • Norge • suverenitet

Kontaktinformasjon: Kacper Szulecki, e-post: kacper.szulecki@nupi.no

©2023 Kacper Szulecki. 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: Szulecki, K. (2023). *Det å stå utenfor EU gjør ikke Norges klimapolitikk mer ambisiøs*. *Internasjonal Politikk*, 81(4), 589–601. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.6114>

Innledning

Siste gang det var folkeavstemning i Norge om medlemskap i Den europeiske union (EU) i 1994, sto klimaendringer ennå ikke så høyt på dagsordenen. De var heller ikke et viktig politikkområde i et forent Europa, selv om de allerede figurerte i den offentlige politikken i Norge. På tidspunktet for folkeavstemningen var det et lite nei-flertall på 52,2 prosent. Økonomiske spørsmål, fiskeri, mer overordnede spørsmål om selvstyre og suverenitet samt identitetsspørsmål spilte en viktigere rolle enn miljøpolitikken, mens suverenitet over Norges naturressurser, særlig olje og gass, ble brukt som et argument for å stemme mot medlemskap (Fossum, 2019). I de siste tretti årene har klima imidlertid blitt et mye mer presserende spørsmål, både på grunn av økende forståelse for at klimaendringene er menneskeskapte samt stadig mer ekstremvær (Rayner et al., 2023, p. 2).

Det kan hevdes at Norge står i en særstilling. Når det gjelder kraftproduksjon er landet svært avhengig av vannkraft, og denne fornybare energikilden spiller en viktig rolle for å redusere klimagassutslipp, eller rettere sagt for å holde utslippene i den innenlandske energisektoren lave. Ettersom dette er en svært uvanlig «energimonokultur», hevdes det til dels at Norges unike energimiks og ressurser kan forvaltes bedre og utvides utenfor EU, for å fremme bruken av og regulere vannkraft uten innblanding. Samtidig kan velferden i stor grad opprettholdes takket være eksport av olje og gass, noe som også krever nøye tilpasset nasjonal regulering.

Enkelte politiske beslutningstakere mener at det å stå utenfor EU gir Norge bedre kontroll over klima- og energipolitikken. De hevder at EU-regelverket kanskje ikke er helt i tråd med Norges spesifikke behov, og at en fortsatt uavhengig stilling gjør det mulig å skreddersy politikken etter forholdene. Et beslektet argument antyder at Norge kan føre en strengere klimapolitikk uten begrensninger fra EU. Denne autonomien skal visstnok gjøre det mulig for Norge å inngå mer radikale og ambisiøse forpliktelser om å redusere klimagassutslippene.

Det har imidlertid bare vært en nedgang på 4,2 prosent i Norges innenlandske utslipp mellom 1990 og 2020. Gjør Norge virkelig en ekstra innsats? Er Norges interesser på energi- og klimaområdet bedre tjent med at landet står utenfor EU, og ville det legges begrensninger på norske ambisjoner om å gjøre en innsats for klimaet dersom landet var med i EU?

I denne studien ser jeg på de to viktigste argumentene – om fordelene ved å bevare den selvstendige beslutningsmyndigheten for høyere klimaambisjoner, og det unike energilandskapet i Norge som trenger nøye tilpasset regulering. Deretter utfordrer jeg disse argumentene og setter dem opp mot Norges faktiske politiske forpliktelser. Jeg sammenligner så Norge med Sverige, landets nærmeste nabo i Norden, som valgte å gå inn i EU i 1994, og som også fremstår som en global miljøleder. Jeg avslutter med å sette fokus på utfordringene ved å stå utenfor EU.

Autonomi i beslutningstaking og suverenitet over klimamålene

Det nåværende norske nasjonalt fastsatte bidraget (*nationally determined contribution* – NDC) i henhold til Paris-avtalen, som ble oppdatert i 2022, fastslår at «Norge ønsker å oppfylle den økte ambisjonen gjennom klimasamarbeidet med EU», men forblir uavhengig (Regjeringen, 2022). Dette er bare det siste utslaget av Norges *frivillige* tilnærming til EU.

Siden 1987 og utgivelsen av «Vår felles fremtid», rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling ledet av statsminister Gro Harlem Brundtland, har Norge vært svært aktiv i globale klimaforhandlinger og forsøkt å fremstå som en grønn leder. Den europeiske union har siden slutten av 1990-tallet også forsøkt å ivareta rollen som «leder ved å gå foran med et godt eksempel» (Tobin et al., 2023), og selv om Norge ikke er medlem, har landet ofte valgt å samarbeide med EU i sin innsats for klimaet.

I 1991 innførte Norge en CO₂-avgift, som på den tiden var et svært radikalt tiltak. Dessuten ble det i 2005 innført et nasjonalt kvotehandelssystem, og i 2008 ble dette integrert i den mer omfattende EU-ordningen for handel med utslippskvoter (EU ETS). Hovedgrunnen til den norske tilpasningen til EU-ordningen var ikke rettslige forpliktelser ut fra EØS-avtalen. Da USA trakk seg fra Kyotoprotokollen, ble derfor EU ETS det eneste internasjonale markedet Norge kunne knytte seg til (Sæverud & Wettestad, 2006).

I 2008, i forkant av klimatoppmøtet i København, undertegnet Norge en felles erklæring med EU der de to partene ble enige om å samarbeide om klimaendringer, energisikkerhet og energieffektivitet (Barroso, 2008). Dette var et svar på EUs pakke av klima- og energitiltak for perioden frem til 2020 som ble utarbeidet i 2007 og iverksatt i 2009.

I dette tidsrommet var Norges klimapolitikk faktisk mer ambisiøs enn EUs, eller den ga i det minste løfter om mer radikale mål for utslippsnivåene. Dette skyldtes imidlertid en stor ulikhet i utgangspunkt, ettersom Norge hadde en betydelig kortere vei å gå for å nå disse resultatene enn EU-partnerne. Norge har forpliktet seg til å kutte CO₂-utslippene med 30 prosent innen 2020, 10 prosent mer enn Kyoto-forpliktelsene, og bli karbonnøytralt innen 2050 – eller 2030 som en del av en bindende internasjonal avtale. I mellomtiden forpliktet EU seg til å redusere CO₂-utslippene med 30 prosent innen 2020 dersom andre utviklede land ble med, og til å redusere dem med 20 prosent uavhengig av globale tiltak. Avslutningsvis bommet Norge på målet for 2008 med 6,5 prosent, men klarte å nå målet for 2012 ved å kjøpe 299 millioner utslippskreditter.

Da EU i 2014 vedtok sin ramme for klima- og energipolitikken frem til 2030 (Europakommisjonen, 2014), og deretter utarbeidet sin Ren energi-pakke (*Clean Energy Package*) (Europakommisjonen, 2019), var Norge i henhold til EØS-avtalen forpliktet til å innarbeide store deler av dette viktige regelverket og oppdatere sine egne klimapolitiske mål. I stortingsmeldingen *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid* (Meld. St. 41 (2016–2017)) forpliktet Norge seg i 2016 til å

redusere sine klimagassutslipp med minst 40 prosent innen 2030 sammenlignet med nivået i 1990, som var det samme målet som EU hadde fastsatt på det tidspunktet.

I juni 2019 ga Stortinget sitt samtykke til avtalen med EU om et klimasamarbeid med sikte på å oppfylle målet om utslippsreduksjon innen 2030. I beslutning nr. 269/2019 av 25. oktober 2019 ble EU, Island og Norge formelt enige om å forlenge sitt klimasamarbeid for perioden 2021–2030 ved å inkludere innsatsfordelingsforordningen (Effort Sharing Regulation), som fastsetter bindende nasjonale klimamål for utslipp fra veitransport, bygninger, landbruk, avfall og småindustri. Dette var et nødvendig tillegg til EUs kvotehandelssystem (EU ETS), da disse sektorene ikke var omfattet av kvotesystemet. Beslutningen omfattet også forordningen om utslipp og opptak av klimagasser fra arealbruk, arealbruksendring og skogbruk (regelverket for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF-forordningen)) i protokoll 31 til EØS-avtalen (Klima- og miljødepartementet, 2019).

I 2020 økte EU sitt utslippsreduksjonsmål til minst 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990-nivået, under overskriften «Klar for 55» (Fit for 55), og Norge fulgte opp ved å kunngjøre et nytt mål om reduksjon av klimagassutslippene med minst 50 prosent innen 2030 sammenlignet med nivået i 1990 – altså noe under EUs overordnede mål.

Norges klimamål for 2030 og 2050 er fastsatt i lov om klimamål (klimaloven). Målet for 2030 om reduksjoner på minst 55 prosent er i tråd med EUs mål, men målet om å gjøre Norge til et «lavutslippssamfunn» innen 2050 er ikke i tråd med EUs ambisjon om netto nullutslipp, og gjør Norge til det eneste EØS-medlemmet, bortsett fra Polen, som ikke har forpliktet seg.

Det er viktig å merke seg Norges egne mest omfattende initiativer på klimaområdet. For det første ønsker Norge å være ledende innen klimafinansiering, og lover å doble den årlige klimafinansieringen til over 1,6 milliarder USD innen 2026, og dermed bidra i betydelig grad til å nå målet om 100 milliarder USD som fastsatt i Paris. Norge har forpliktet seg til å bidra med minst 1 prosent av sin bruttonasjonalinntekt til klimafinansiering innen 2020, og har forpliktet seg til å videreføre denne støtten etter 2020. For det andre har Norge vært ledende innen bevaring av skog. Norges internasjonale klima- og skoginitiativ (NICFI) mottar 500 millioner USD i året for å støtte arbeidet med å redusere avskoging og fremme bærekraftig skogforvaltning. Norge er dessuten et foregangsland innen teknologi for karbonfangst og -lagring (CCS) og har arbeidet med å utvikle og ta i bruk CCS-prosjekter både nasjonalt og internasjonalt. Langskip-prosjektet, som har som mål å fange opp og lagre CO₂-utslipp fra industrikilder, er et av de største CCS-prosjektene i Europa. Ingen av disse prosjektene vil imidlertid på noen måte begrenses av et eventuelt EU-medlemskap for Norge. Norge fikk EØS-godkjenning for statsstøtte til Langskip-prosjektet og kunne dessuten dra fordel av europeisk finansiering gjennom ordningen «Prosjekter av felles interesse» (IPCEI) (Northern Lights, 2022).

For å oppsummere kan vi si at selv om Norge står fritt til å velge klimamål som er mer ambisiøse enn EUs mål, så skjer det ikke. Før 2009, da landet hadde mer

ambisiøse mål for utslippsnivåer, var dette ikke nødvendigvis et tegn på høyere ambisjoner, men derimot en følge av et gunstig utgangspunkt. De siste femten årene har Norge valgt å innordne seg EU, delta i arbeidet og ofte oppdatere seg på og handle ut fra allerede vedtatte europeiske mål. Dette bør ikke anses som en anklagende pekefinger eller billig kritikk: EUs og Norges mål er kanskje de mest ambisiøse i verden, de balanserer på grensen til det som er sosioøkonomisk og politisk gjennomførbart, og skyver ofte denne grensen fremover. Men argumentet for å stå utenfor EU for å være mer ambisiøs på klimaområdet er rett og slett ikke holdbart når det gjelder utslippsreduksjonsmål.

Et ganske annet spørsmål er klimadiplomati og autonomi i internasjonal klimastyring. Ved å stå utenfor EU kan Norge ofte «stille i en høyere vektklasse» – det vil si at landet oppnår synlighet langt utover det som kan forventes av en liten stat (Lahn & Rowe, 2015). Som en av de norske forhandlerne i FNs klimakonvensjon (UNFCCC) påpekte, kan Norge faktisk dra nytte av sin uavhengige status i klimadiplomati. Norge trenger ikke å samordne sin holdning med den europeiske blokken, noe som betyr at norske diplomater ofte står fritt til å innta sterkere og modigere standpunkter og inngå allianser med EU og enkeltstående medlemsstater, samt andre land som er alliert i den såkalte «Umbrella Group», alt ut fra situasjonen. Men som vi skal se av sammenligningen med Sverige, kan nasjonalt klimadiplomati i FN-forumet og andre steder også håndteres effektivt av EU-medlemslandene.

Norges særegenhet: vannkraft og hydrokarboner

Argumentet om at Norges unike energiresurser trenger spesialregulering utenfor EU har fått et politisk løft i kjølvannet av energiprisøkningen i 2021–2022 og den såkalte «ACER-debatten». Forkortelsen ACER står for *Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, Byrået for samarbeid mellom energireguleringsmyndigheter, og er et europeisk samordningsorgan opprettet som en del av energiunionen, som var EUs politiske svar på Ukraina-krisen i 2014 og et forsøk på å slå sammen de politiske agendaene for energisikkerhet og klimatiltak (Szulecki et al., 2016). Til tross for EUs betydning for norsk økonomi, var debatten om energiunionen alt annet enn dominerende i media på den tiden. Dekningen var dominert av motstanden mot et felles innkjøpsorgan og den økende overføringen av beslutningsmyndighet til ACER. EU-skeptiske ikke-statlige organisasjoner og politikere framstilte ACER som en forfatningsmessig utfordring, ettersom Norge kunne komme til å overføre beslutningsmyndighet til en internasjonal organisasjon (EU) som landet ikke er medlem av. Den 31. oktober 2023 stadfestet Høyesterett endelig at den norske Grunnloven ikke var brutt, og at Norges vedtak av den tredje energimarkedspakken og tilhørende regelverk var korrekt.

Etter at økningen i strømprisene gjorde at Norge nesten havnet på samme nivå som det gjennomsnittlige prisnivået i EU, ble dette et kontroversielt problem, og ACER ble et symbol på påstått «Brussel-diktatur» i energisektoren. En viktig årsak

til disse prisøkningene finnes imidlertid innenfor den norske kraftsektoren selv. Avhengighet av væravhengige vannkraftreserver, mangel på interne nett som knytter sammen strømregioner i Norge, eksepsjonelt høyt strømforbruk per innbygger og mangel på energieffektiviseringsstrategier – alt dette bidrar. Norges spotprissystem, en uvanlig løsning som ikke er populær i EU-land der strømprisene vanligvis er regulert, var lenge gunstig for de enkelte forbrukerne. De hadde nytt godt av lave priser i mange år, men ble rammet hardt da strømprisene steg kraftig.

Som EØS-medlem kan ikke Norge koble seg fra det europeiske kraftmarkedet som det tidligere aktivt bidro til å bygge opp ved å være et foregangsland for regional integrasjon gjennom NordPool, og hvis liberale form bygger på det norske hjemmemarkedet som først ble liberalisert i begynnelsen av 1990-tallet. Norske energiproducenter tjener på eksport, men det viktigste er at det norske kraftnettet drar nytte av reservekapasitet i utlandet.

Ettersom utslippene i energisektoren allerede er så lave, har Norges klimapolitikk vært mer ambisiøs i transportsektoren, og innføringen av fornybar nisjeteknologi har vært lav (Ćetković & Skjærseth, 2020), samtidig som motstanden i samfunnet mot ny fornybar energi, særlig vindkraft på land, er eksepsjonelt høy (Eikeland et al., 2023).

Dessuten handler det om olje og gass. Petroleumsreservene har gjort Norge til en av Europas største energi eksportører. Dette fører til frykt for at et EU-medlemskap vil gripe inn i den selvstendige bruken og reguleringen av olje- og gasssektoren. Olje- og gassindustrien som Norge er så stolt av, er samtidig høyt verdsatt av europeiske partnere, ettersom Norge er den mest politisk pålitelige og stabile kilden til hydrokarboner. Den gir imidlertid også opphav til betydelig kritikk av norsk «klimahykleri», eller den oppfattes i det minste som et «paradoks» eller en «kognitiv dissonans» (Lahn, 2019). Norge profilerer seg som en klimaforkjemper, men lever samtidig av å eksportere utslippsintensive fossile brenslers som deretter bidrar til andre lands bruk av karbonbudsjettet. Samtidig øker «produksjonsgapet», det vil si den voksende uforenligheten mellom de globale målene for utslippsreduksjon som kan stabilisere farlige klimaendringer på den ene siden og utvinning av fossilt brensel på den andre, og norsk olje- og gassproduksjon og planer for lettevirksomhet bidrar til denne prosessen (Szulecki et al., 2021).

Det er også et økende misforhold mellom en merkbar endring i den norske offentlige debatten på den ene siden og tregheten i petroleumsressursforvaltningen på den andre siden. Økt retorisk sammenheng mellom karbonrisiko og petroleumspolitikk har skapt spenning og debatt som utfordrer styringen av den norske petroleumsproduksjonen (Bang & Lahn, 2020). Generelt er det likevel vanskelig å se hvordan Norges utenforskap kan omsettes i klimaambisjoner, i stedet for bare å beskytte nasjonale økonomiske interesser: for strømforbrukere, energiselskaper, bønder og olje- og gassindustrien.

I utlandet har Norge gått stadig mer aktivt inn for å støtte nye lavkarbon-teknologier og skape hindringer for fossilindustrien, særlig når det gjelder kull.

Dette forklares med henvisning til Norges stilling som et lite land med en konsensusøkende velferdsstat og en økonomi dominert av olje og gass, kombinert med en fremtidsrettet utenrikspolitikk basert på faste normer og multilateralisme (Ćetković & Skjærseth, 2020).

Sammenligning med Sverige

Men i hvor stor grad vil disse initiativene begrenses av et eventuelt EU-medlemskap for Norge? For å svare på dette kan vi se til Sverige, som er en ledende stemme i EUs klimapolitikk og en forkjemper for ambisiøse mål, fornybar energi, karbonprising, elektriske kjøretøyer og internasjonal klimafinansiering. Sveriges lederskap og innsats har bidratt til å forme EUs klimapolitikk og vært en pådriver for mer ambisiøse tiltak mot klimaendringene.

Sverige har støttet EUs mål om å redusere klimagassutslippene med minst 55 prosent innen 2030 sammenlignet med nivået i 1990, og landet har etterlyst enda høyere mål i fremtiden. Sverige har også vært ledende i arbeidet for å fremme fornybar energi i EU, og har bedt om flere insentiver og bedre infrastruktur for å støtte overgangen til elektrisk mobilitet. Innenlands har Sverige lyktes bedre enn Norge med å fremme nye fornybare energikilder, selv om dette i stor grad skyldes insentiver og press fra EU (Boasson et al., 2020; Pettersson & Söderholm, 2009). I tillegg har Sverige vært en viktig bidragsyter til EUs internasjonale klimafinansieringstiltak, og støttet arbeidet for avdemping av og tilpasning til klimaendringene i utviklingsland.

I likhet med Norge forsøker Sverige å profilere seg som en global leder innen klimatilstand, og har satt seg ambisiøse klimamål både nasjonalt og internasjonalt (Saradini, 2009). Sverige er et eksempel på en «økologisk velferdsstat» som til tross for noen mangler er en tydelig miljøforkjemper på den globale arenaen (Tobin, 2015). Men internasjonalt omdømme og innenrikspolitikk henger ikke nødvendigvis alltid sammen. Før den (svenske) klimapolitiske rammen og klimaloven ble vedtatt i 2017, påpekte eksperter at svensk klimapolitikk har kommet til kort både når det gjelder gjennomføring og overvåking, og at klimamålene og klimastrategiene dessuten ikke var rettslig bindende (Matti et al., 2021).

I 2017 ble Sverige et av de første landene i verden som vedtok en lov som forplikter landet til netto nullutslipp av klimagasser innen 2045 (Karlsson, 2021). Dette betyr at Sverige har som mål å kompensere sine utslipp fullt ut gjennom CO₂-fjerning eller på annet vis. På begynnelsen av 1990-tallet var Sverige blant de første til å kreve inn en CO₂-avgift, og avgiften har økt gradvis opp gjennom årene. CO₂-avgiften gjelder både innenlandske og importerte fossile brensler, noe som gjør dette til en omfattende og effektiv politikk. Sverige har også satt seg et mål om å skape 100 prosent av sin elektrisitet fra nullutslippskilder innen 2040. Landet har rikelig med vindkraft, solenergi og vannkraft samt en betydelig kjernekraftsektor, og har allerede gjort betydelige fremskritt mot dette målet. Det har også som mål at bilparken skal være fossilfri innen 2030. For å oppnå dette har myndighetene

innført sjenerøse subsidier til elbiler, bygget ut infrastrukturen av ladestasjoner og gitt bedrifter insentiver for å bytte til elektriske kjøretøyer. Generelt sett har forskjeller i innenrikspolitik og mangelen på en dominerende petroleumslobby gjort det mulig for Sverige å oppnå «en noe mer enhetlig tilnærming til politikken» enn det som er tilfelle for Norge (Neby & Zannakis, 2020, s. 593).

På internasjonalt plan har Sverige vært en sterk tilhenger av internasjonale klimaavtaler som Paris-avtalen, og har spilt en aktiv rolle i globale klimaforhandlinger. Sverige har også forpliktet seg til å være vertskap for Climate Vulnerable Forum i 2023, som organiserer de landene som er mest sårbare for å bli rammet av klimaendringene. Selv om Sverige i mange sammenhenger må samordne sin holdning med resten av EU, og landets nasjonale forpliktelse er en del av EUs nasjonalt fastsatte bidrag (NDC), kan Sverige spille en aktiv og synlig rolle i forumet til FNs klimakonvensjon (UNFCCC). Landet gir store bidrag til Det grønne klimafondet og har gitt tilsagn om over 2 milliarder USD i klimafinansiering hvert år fra 2020. Som den nåværende lederen av Det grønne klimafondet forklarte på et NUPI-seminar, er Sverige en global rollemodell på dette området fordi det har kunnet bruke offentlig finansiering til å åpne for private investeringer (Duarte, 2022). Dette viser at EU-medlemskapet ikke hindrer Sverige å utøve lederskap i klimaspørsmål på den internasjonale arenaen.

Som oppsummering er det vanskelig å se at EU-medlemskapet har innskrenket Sveriges evne til å utvikle en unik klimapolitisk strategi og et omdømme som klimaforkjemper, eller har begrenset svenske ambisjoner med hensyn til radikale klimatiltak. Snarere tvert imot: Til tross for Sveriges opprinnelige status som en miljøforkjemper, som førte til at rød-grønne politiske krefter var imot medlemskap i 1994, har Sveriges politikk over tid fått drahjelp av et stadig mer ambisiøst EU (Marshall, 2007).

Utfordringene ved å stå utenfor EU

I avsnittene over så vi på argumenter til støtte for Norges ikke-medlemskap. Men hva med problemene som følger av at vi står utenfor EU, samtidig som vi er så nært knyttet til Europa? Den viktigste av disse utfordringene er at landet ikke sitter ved forhandlingsbordet når EU treffer sine viktigste beslutninger.

Norge kan henvende seg til Europakommisjonen, Europaparlamentet og Europarådet gjennom formelle brev, landet har nasjonale eksperter i EU-kommisjonen og kan delta i ekspertgrupper og rådgivende komiteer. Sist, men ikke minst, anser norske myndigheter den bilaterale «energdialogen» mellom Norge og Generaldirektoratet for energi (DG ENER) som svært viktig (Gullberg, 2015). Norges rolle som Europas viktigste energipartner, en rolle som har blitt ytterligere forsterket etter den russiske invasjonen av Ukraina, gjør denne bilaterale relasjonen mer balansert til tross for den potensielle asymmetrien i maktforholdet (Szulecki, 2023). Mange norske bedrifter og organisasjoner deltar i samråd gjennom sine europeiske paraplyorganisasjoner, som

Eurelectric og Business Europe (som også er åpne for ikke-EU/EØS-medlemmer). Men som kun EØS-medlem er Norges formelle innflytelseskanaler mot EU begrenset, og dette har betydelige konsekvenser.

Som vi har sett her, har Norge i mange år valgt å tilpasse sine egne mål og sin egen politikk til EUs, men Norge har ikke vært direkte involvert i å utforme denne politikken, og satt heller ikke ved bordet da det ble stemt over den. Et viktig spørsmål som mange tilhengere av EU-medlemskap kan stille, er: Hvis vi er nødt til å vedta denne politikken uansett, hvorfor ønsker vi ikke å delta fullt ut i beslutningsprosessen? (Jonassen, 2023)

Et ytterligere problem er innarbeiding og gjennomføring av EUs politikk. Hvilke forskrifter som gjelder for Norge, og hvilke som ikke gjelder, er ofte et komplisert juridisk spørsmål og gir rom for ulike tolkninger. Dette blir stadig mer problematisk etter hvert som omfanget, dybden og kompleksiteten av EUs regelverk øker.

Problemer som klimaendringer, som påvirker flere samfunnssektorer, krever felles problemløsning på tvers av sektorer. Den europeiske union (EU) har svart på dette med en klima- og energipolitikk som er knyttet sammen i stadig mer omfattende og sammenflettede politikkpakker (Szulecki et al., 2016). Siden 2009 har tre påfølgende klima- og energipakker fra EU dekket et større spekter av sektorer og virksomheter, inkludert klima, energi, arealbruk, netto nullutslippsteknologi/-industri og så videre. Denne utviklingen er blitt forsterket av økt samordning i Europakommisjonen og felles konsekvensanalyser av politikk som kulminerte i Europas grønne giv og «Klar-for-55»-pakken. Disse initiativene utgjør en overgripende næringspolitisk agenda som forener målene om konkurranseevne, bærekraft og samfunnsøkonomisk akseptabilitet.

Motsatt er Norges klima- og energipolitikk fortsatt i stor grad fragmentert som følge av sektorspesifikk politikktutforming innenfor politisk-administrative «siloe» som for eksempel energi, klima og arealbruk. Det er ganske illustrerende at Norge (og andre) i 2009 i utgangspunktet iverksatte de ulike EU klima- og energipakkene for perioden frem til 2020 stort sett hver for seg (Skjærseth et al., 2016). Innflytelsen fra EU-regelverket skaper ikke bare et samordningspress, men gjør også den rettslige fortolkningen problematisk – et problem som ville ha vært ikke-eksisterende dersom Norge hadde vært med i EU.

Ennypere politisk kontrovers som belyser alle disse problemene, er karbongrensejusteringsmekanismen (CBAM – *Carbon Border Adjustment Mechanism*), som er en del av «Klar for 55»-pakken. Den innfører en avgift på import av visse produktkategorier samt elektrisitet fra tredjeland som ikke har en karbonpriseringsmekanisme (Szulecki et al., 2022). Norges posisjon i denne ordningen er nokså besynderlig, fordi landet deltar i EUs kvotehandelssystem og innsatsfordelingsforordningen, selv uten å være EU-medlem (Smith et al., 2023). Per oktober 2023 er den norske regjeringens standpunkt at CBAM «gjelder relasjoner til tredjeland, og dermed faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Samtidig er vi opptatt av at norsk karbonprising skal redusere utslipp, ikke flytte dem til utlandet. Vi er derfor åpne for å diskutere

løsninger på dette med EU, slik at vi kan ivareta norske virksomheters internasjonale konkurranseevne» (Finansdepartementet, 2023). Finansministeren la også til at «regjeringen har ikke tatt endelig stilling til om CBAM skal innføres i Norge. CBAM reiser flere prinsipielle klima- og handelspolitiske spørsmål. Regjeringen er opptatt av å ivareta norske interesser overfor våre handelspartnere både i og utenfor EØS». I disse turbulente tider er imidlertid EU opptatt av «mer preserende spørsmål enn å oppfylle spesielle krav fra ikke-medlemmer» (Jonassen, 2023).

Konklusjon

Det fremheves ofte at Norge er rikere enn gjennomsnittet i EU, noe som i prinsippet betyr at landet har mer ressurser å investere i klimatiltak. Norge kan bevilge flere midler til forskning og utvikling av ny teknologi for å redusere utslipp og investere i fornybare energikilder uten å måtte følge EUs regelverk, eller mer presist: uansett hva dette regelverket måtte si.

Et viktig argument for å samkjøre den nasjonale klimapolitikken med EUs, er Norges økonomiske bånd til blokken. Norge er en stor eksportør av olje, gass og fisk til EU, og landets klimapolitikk kan få betydelige konsekvenser for disse næringene. Norges beslutning om å vedta ambisiøse klimamål vil få følger for disse næringene og kan kreve betydelig økonomisk omstrukturering.

Det er imidlertid viktig å huske at verken dette målet eller den faktiske operasjonaliseringen (netto nøytralitet, inkludert utenlandsk CO₂-kompensasjon, og på ingen måte i tilknytning til utfasing av olje- og gassektoren) er relatert til EU, men stammer fra Norges suverene beslutninger på den internasjonale arenaen og fra innenlandsk politisk konsensus om behovet for mer ambisiøse klimatiltak.

På samme måte som Norges geopolitiske status som en liten, men strategisk viktig grensestat med tilgang til Arktis, betinger og forklarer landets medlemskap i Nato, så skyver Norges økonomiske interesser sammen med et verdifelleskap landet mot EU. Begge partene i dette forholdet øker sitt ambisjonsnivå så mye som mulig ut fra sin nåværende tekniske og økonomiske status quo (som forklarer de små forskjellene i den måten nasjonale mål fastsettes på) og som svar på de samme vitenskapelige dataene om klimaendringer, i hovedsak de fortløpende rapportene fra FNs klimapanel (IPCC).

Det norske utslippsreduksjonsmålet er for tiden mindre ambisiøst i absolutte tall enn EUs mål. Om Norge ønsket å være mer ambisiøst enn EU, ville det også kunne være det som medlemsstat, gjennom mer omfattende klimapolitikk, spesifikke nasjonale mål og ledelse i implementering av klimapolitikk, som er de globale klimatiltakenes akilleshæl. Samtidig går det mye tid og energi til spille for å finne ut hvilke deler av EUs regelverk som gjelder for Norge, og potensialet for norske innspill til den europeiske beslutningsprosessen blir ikke utnyttet.

Om forfatteren

Kacper Szulecki er Forsker I i klima- og energiforskningsgruppen ved NUPI. Han er også professor II ved Senter for utvikling og miljø, Universitetet i Oslo. Hans arbeid fokuserer på politikk for energiomstillinger, EUs klima- og energipolitikk og internasjonal klimastyring.

Referanser

- Bang, G. & Lahn, B. (2020). From oil as welfare to oil as risk? Norwegian petroleum resource governance and climate policy. *Climate Policy*, 20(8), 997–1009. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1692774>
- Barroso, J. M. D. (2008, 25. februar). *The EU/Norway partnership: A European approach to energy security and climate change Europe conference, Oslo*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_08_98
- Boasson, E. L., Faber, H. & Bäckstrand, K. (2020). Sweden: Electricity certificate champion. I E. L. Boasson, M. D. Leiren & J. Wettestad (Red.), *Comparative renewables policy*. Routledge.
- Četković, S. & Skjærseth, J. B. (2020). Creative and disruptive elements in Norway's climate policy mix: The small-state perspective. I N. Carter, C. Little & D. Torney (Red.), *Climate politics in small European states* (kap. 3). Routledge.
- Duarte, M. (2022). *Green finance in the Global South – can it help combat climate change and aid sustainable development?* NUPI. <https://www.nupi.no/en/events/2022/green-finance-in-the-global-south-can-it-help-combat-climate-change-and-aid-sustainable-development>
- Eikeland, P. O., Taranger, K. K., Inderberg, T. H. J. & Gulbrandsen, L. H. (2023). A wind of change in Norway: Explaining shifts in municipal stances on wind power by policy feedback and energy justice. *Energy Research & Social Science*, 104, 103231. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103231>
- European Commission. (2014). *2030 climate and energy framework*. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2030-climate-energy-framework_en
- European Commission. (2019). *Clean energy for all Europeans package*. https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en
- Finansdepartementet. (2023, 12. oktober). *Norske posisjoner til CBAM* [Pressemelding]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norske-posisjoner-til-cbam/id2999772/>
- Fossum, J. E. (2019). Norway and the European Union. I *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1043>
- Gullberg, A. T. (2015). Lobbying in Oslo or in Brussels? The case of a European Economic Area country. *Journal of European Public Policy*, 22(10), 1531–1550. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1025092>
- Jonassen, T. (2023). «EU will discuss matters that concerns Norway in arenas we are not invited». High North News. <https://www.highnorthnews.com/en/eu-will-discuss-matters-concerns-norway-arenas-we-are-not-invited>
- Karlsson, M. (2021). Sweden's Climate Act – its origin and emergence. *Climate Policy*, 21(9), 1132–1145. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1922339>
- Klima- og miljødepartementet. (2019). *Norway's national plan related to the decision of the EEA joint committee no. 269/2019 of 25 October 2019*. https://www.regjeringen.no/contentassets/4e0b25a4c30140cfb14a40f54e7622c8/national-plan-2030_version19_desember.pdf
- Lahn, B. (2019). *Norwegian petroleum policy in a changing climate* (CICERO-rapport 2019:10). <http://hdl.handle.net/11250/2607906>
- Lahn, B. & Rowe, E. W. (2015). How to be a 'front-runner': Norway and international climate politics. I B. de Carvalho & I. Neumann (Red.), *Small state status seeking* (kap. 7). Routledge.
- Marshall, K. E. (2007). Sweden, climate change and the EU context. I P. G. Harris (Red.), *Europe and global climate change* (kap. 6). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781847204264.00016>
- Matti, S., Petersson, C. & Söderberg, C. (2021). The Swedish climate policy framework as a means for climate policy integration: An assessment. *Climate Policy*, 21(9), 1146–1158. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1930510>
- Meld. St. 41 (2016–2017). *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-41-20162017/id2557401/>

- Neby, S. & Zannakis, M. (2020). Coordinating wickedness: A comparative analysis of how Norway and Sweden organize for climate policies. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 593–611. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1821362>
- Northern Lights. (2022). *Northern Lights designated a project of common interest by the European Union*. <https://norlights.com/news/northern-lights-designated-a-project-of-common-interest-by-the-european-union/>
- Pettersson, F. & Söderholm, P. (2009). The diffusion of renewable electricity in the presence of climate policy and technology learning: The case of Sweden. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13(8), 2031–2040. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2009.01.020>
- Rayner, T., Szulecki, K., Jordan, A. J. & Oberthür, S. (2023). The global importance of EU climate policy: An introduction. I.T. Rayner, K. Szulecki, A. J. Jordan & S. Oberthür (Red.), *Handbook on European Union climate change policy and politics* (s. 1–21). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789906981.00011>
- Regjeringen. (2022). *Update of Norway's nationally determined contribution*. https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/NDC%20Norway_second%20update.pdf
- Sæverud, I. A. & Wettestad, J. (2006). Norway and emissions trading: From global front-runner to EU follower. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 6(1), 91–108. <https://doi.org/10.1007/s10784-005-5095-6>
- Sarasini, S. (2009). Constituting leadership via policy: Sweden as a pioneer of climate change mitigation. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 14(7), 635–653. <https://doi.org/10.1007/s11027-009-9188-3>
- Skjærseth, J. B., Eikeland, P. O., Gulbrandsen, L. H. & Jevnaker, T. (2016). *Linking EU climate and energy policies: Decision-making, implementation and reform*. Edward Elgar Publishing.
- Smith, I. D., Overland, I. & Szulecki, K. (2023). The EU's CBAM and its «significant others»: Three perspectives on the political fallout from Europe's unilateral climate policy initiative. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.13512>
- Szulecki, K. (2023). *More than just a petrol station: Norway's contribution to European Union's green strategic autonomy* [NUPi policy brief]. NUPi. <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/more-than-just-a-petrol-station-norway-s-contribution-to-european-union-s-green-strategic-autonomy>
- Szulecki, K., Chitra, A., Claes, D. H., Houeland, C. & Jordhus-Lier, D. C. (2021). *Norwegian oil and gas transition: Building bridges towards a carbon neutral future* (OGT-rapport). Universitetet i Oslo.
- Szulecki, K., Fischer, S., Gullberg, A. T. & Sartor, O. (2016). Shaping the «Energy Union»: Between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy. *Climate Policy*, 16(5), 548–567. <https://doi.org/10.1080/14693062.2015.1135100>
- Szulecki, K., Overland, I. & Smith, I. D. (2022). The European Union's CBAM as a de facto climate club: The governance challenges. *Frontiers in Climate*, 4. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fclim.2022.942583>
- Tobin, P. A. (2015). Blue and yellow makes green? Ecological modernisation in Swedish climate policy. I K. Bäckstrand & A. Kronsell (Red.), *Rethinking the green state* (s. 141–155). Routledge.
- Tobin, P. A., Torney, D. & Biedenkopf, K. (2023). EU climate leadership: Domestic and global dimensions. I T. Rayner, K. Szulecki, A. J. Jordan & S. Oberthür (Red.), *Handbook on European Union climate change policy and politics* (s. 187–200). Edward Elgar Publishing.

Abstract in English

Staying Outside the EU Does not Make Norway's Climate Policy More Ambitious

The article discusses Norway's climate policy in light of the country's non-membership status in the European Union (EU). Despite claims that Norway, staying outside the EU, may have greater autonomy in shaping climate policy, the study shows that this does not necessarily lead to more ambitious climate targets. Since 2009, Norway has chosen to align itself with the EU, cooperate on climate issues and update its targets in line with European ones. Through a comparison with Sweden, an EU member, the article examines how EU membership has not limited Sweden's ability to pursue an ambitious climate policy nationally and internationally. The article also reveals the

challenges Norway faces as a result of its outsider status, particularly in the energy sector, where dependence on hydropower and the oil and gas industry causes problems for climate policy. Despite Norway's international initiatives in climate finance and forest conservation, the article argues that EU membership would not necessarily limit Norway's role as a global climate leader. Finally, the study points to the challenges of remaining outside the EU and emphasizes the need for a thorough assessment of the potential benefits and limitations of such a position.

Keywords: European Union • European Economic Area • Norway • climate policy • sovereignty