

FOKUS: NORSK KLIMA- OG UTENRIKSPOLITIKK

Kraftmangel i horisonten: Norsk klima-utenrikspolitikk fra konsensus til strid?

Espen Moe
NTNU, Norge

Simen Rostad Sæther*
NTNU, Norge

Jo-Kristian Stræte Røttereng
Enova, Norge

Susanne Therese Hansen
NTNU Samfunnsforskning, Norge; NTNU, Norge

Sammendrag

Norsk klima-utenrikspolitikk har ligget ganske fast frem til i dag. På 2020-tallet, i det avgjørende tiåret for klimapolitikken, blir imidlertid den norske linjen utfordret. Det skyldes at en nasjonal forutsetning som hittil har vært Norges fremste styrke, nemlig det fornybare kraftsystemet, ikke lenger opplagt kan ivareta den samme funksjonen i norsk klima-utenrikspolitikk. Det fornybare kraftsystemet og en aktiv utenrikspolitikk for fleksible ordninger i internasjonalt klimasamarbeid har ivaretatt den norske legitimiteten. Fremover vil derimot kravene til hva klimapolitikken skal levere skjerpes kraftig, når elektrifisering og industriell omstilling skal bidra til å nå klimamålene. En energiomstilling som svarer til ambisjonsnivået i klimapolitikken, vil bety at klima-utenrikspolitikken må balansere flere hensyn enn tidligere. Ingenting ved klimapolitikken er lenger kun innenrikspolitikk.

*Kontaktinformasjon: Simen Rostad Sæther, e-post: simen.r.sather@ntnu.no

©2022 Espen Moe, Simen Rostad Sæther, Jo-Kristian Stræte Røttereng og Susanne Therese Hansen. 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: Moe, E., Sæther, S. R., Røttereng, J.-K. S. og Hansen, S. T. (2022). Kraftmangel i horisonten: Norsk klima-utenrikspolitikk fra konsensus til strid? *Internasjonal Politikk*, 80(1), 197–209. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3761>

Nordsjøen står overfor en storstilt havvindutbygging. Uavhengig av hva Norge gjør vil europeisk havvindsutbygging dreie Europa i retning av økt gjensidig avhengighet, både fysisk i form av grenseoverskridende infrastruktur, og regulatorisk, gjennom felles regler for salg av kraft over landegrenser. Jo mer omfattende det grønne skiftet blir, jo tydeligere blir det at norsk og europeisk energiomstilling henger sammen, og at denne gjensidig avhengige energiomstillingen er av de aller viktigste komponentene i Norge og andre staters klimapolitikk. Denne omstillingen trigger imidlertid sterke suverenitetsimpulser i mange norske politiske partier. En storstilt norsk havvindutbygging reiser kontroversielle spørsmål om finansiering, ilandføring og kabelforbindelser, som alle med betydelig sannsynlighet åpner for vanskelige politiske dragkamper. Energiomstilling er nå en helt nødvendig del av en videreutviklet norsk klima-utenrikspolitikk. Det innebærer en utenrikspolitikk som utfordrer norsk suverenitet i langt større grad enn tidligere. Det beveger norsk klima-utenrikspolitikk potensielt fra kontinuitet og konsensus til uenighet og strid.

Nøkkelord: Norsk klima-utenrikspolitikk · energiomstilling · elektrifisering · industriell omstilling · havvind · suverenitet

Utenrikspolitikk er statens politikk rettet mot eksterne omgivelser, formet i balansen mellom omverdenens forventninger og begrensninger, og nasjonale prioriteringer og forutsetninger (Hill, 2003). Norsk klima-utenrikspolitikk har i det store og hele ligget fast fra starten i 1989 til godt inn i Parisavtalens virkeperiode, med fokus på internasjonalt samarbeid om utslippsreduksjoner. Nå, på 2020-tallet, i det avgjørende tiåret for klimapolitikken, opplever vi at den norske linjen utfordres. Behovet for nyorientering skyldes at en nasjonal forutsetning som hittil har vært Norges fremste styrke, nemlig det fornybare kraftsystemet, ikke lenger opplagt kan ivareta den samme funksjonen i norsk klima-utenrikspolitikk. Til nå har en høy fornybarandel i kraftsystemet på fastlandet, sammen med aktiv utenrikspolitikk for fleksible ordninger i internasjonalt klimasamarbeid, ivaretatt legitimiteten i Norges klima-utenrikspolitikk. Slik har Norge kunnet balansere et høyt klimapolitisk ambisjonsnivå med interessene som petroleumsprodusent. Fremover skjerpes imidlertid kravene til hva klimapolitikken skal levere, ettersom elektrifisering og industriell omstilling nå skal bidra til å nå klimamålene.¹ Dagens energisystem er imidlertid ikke rigget for storstilt elektrifisering og industriell omstilling. En energiomstilling som svarer til ambisjonsnivået i klimapolitikken, vil måtte bety et skifte i klima-utenrikspolitikken.

Helt siden klima kom på dagsorden på slutten av 1980-tallet, har Norges klima-utenrikspolitikk handlet om å ivareta to tilsynelatende uforenlige hensyn: å være en

¹ I henhold til klimaloven skal utslippene minst halveres innen 2030 og nærme seg null innen 2050 (Klimaloven, 2021).

pådriver for høye klimapolitiske ambisjoner og *samtidig* ivareta interessene som petroleumsprodusent. Lenge har Norges internasjonale klimapolitiske ambisjonsnivå og nasjonale interesser latt seg forene, slik at balansegang mellom disse tilsynelatende uforenlige hensynene har vært mulig. Utad har Norge fremmet fleksible mekanismer som kvotehandel i det internasjonale klimaregimet, karbonfangst og -lagring (CCS), og bevaring av tropisk skog (REDD+). Dette er løsninger som muliggjør det vi kan kalle den norske balanselinjen i klima-utenrikspolitikken. Som del av denne linjen har Norge siden 2008 deltatt i EUs kvotesystem. Slik har kraftkrevende industri vært omfattet av samme rammebetingelser og utslippsmål som sine kontinentale konkurrenter. I dag favner EUs kvotesystem om omtrent halvparten av norske klimagassutslipp, med olje- og gassutvinning som største sektor. Norge og EU har også en egen samarbeidsavtale om utslippsreduksjoner mot 2030.² Under overskriften «European Green Deal» preger europeisk klimapolitikk på 2020-tallet stadig flere politikkkfelt, som i forbindelse med industriell «gjenoppbygging» etter pandemien. Krigen i Ukraina forsterker trolig denne utviklingen. Innad i Norge har det fornybare, vannkraftbaserte energisystemet vært grunnmuren som kraftkrevende industri, forbrukere og, i økende grad, transportsektoren har kunnet støtte seg på i møte med forventningene om at klimapolitikken også må gjelde på hjemmebane.

Dagens fornybare kraftsystem kan imidlertid ikke bestå som før når kravet til legitim klimapolitikk på 2020-tallet er grønn omstilling og skifte i økonomien for et «nullutslippssamfunn» innen 2050. Tilrettelegging for ny kraftkrevende verdiskapning forutsetter en utvikling av kraftsystemet som utfordrer den tradisjonelle linjen i norsk klima-utenrikspolitikk både med tanke på teknologiske veivalg og internasjonalt samarbeid. Dette fordrer nytenkning i klima-utenrikspolitikken. Samtidig vil store deler av norsk klima-utenrikspolitikk forbli uendret også fremover, eksempelvis fordi ingen av de norske styringspartiene ønsker en snarlig utfasing av petroleumssektoren eller vesentlige endringer i forholdet til EU. Norge vil fremdeles se seg tjent med kvotehandel, fortsatt satsning på CCS og internasjonalt arbeid for å bevare skog.

Internasjonale klimafremskrivninger gjør det klart at verdens klimamål neppe kan oppnås uten en kraftig oppskalering av CCS (Peters & Sognæs, 2019). I IEAs siste *Sustainable Development Scenario* står CCUS³ for 15 prosent av klimakuttene som må til for å nå nullutslipp innen 2070 (IEA, 2020). I en fremtid hvor løsninger for å fjerne karbon fra atmosfæren (såkalt «negative utslipp») vil bli etterspurt i stor skala, kan Norges pionerarbeid for å fremme ulike former for karbonlagring som legitime klimaløsninger i internasjonalt klimasamarbeid få fornyet relevans. Ikke minst ser EU nå endelig ut til å akseptere nødvendigheten av grensekryssende infrastruktur for storstilt karbonfangst og -lagring fra eksisterende punktutslipp på kontinentet,

² Etter hvert som EUs klimaregelverk med utgangspunkt i «Fit for 55-pakken» bidrar til høyere ambisjonsnivå og virkemiddelbruk i Europa, kan det for Norge bli aktuelt å inngå en oppdatert avtale om felles gjennomføring av klimapolitikken.

³ *Carbon capture, utilization, and storage.*

slik tildelingene fra EUs innovasjonsfond og Connecting Europe Facility i 2021 viser (Europakommisjonen, 2021, 2022). Her er norske lagerløsninger i Nordsjøen blant de mest aktuelle endestasjonene. Karbonfangst og -lagring har vært en langsiktig ambisjon i norsk klima-utenrikspolitikk siden før klimakonferansen i København (COP 15) i 2009 (Moe & Røttereng, 2018; Røttereng, 2016). I forlengelsen av dette er det på sin plass å stille samme spørsmål om en mulig fremtid for såkalt blått hydrogen (produsert fra norsk naturgass med CCS). Det blå hydrogenet vil også trenge grensekryssende infrastruktur for både hydrogen og CO₂. Her har Norge sterke interesser. Det blå hydrogenet er en opplagt ny eksportvare som ikke utfordrer – men snarere komplementerer – petroleumindustriens relevans under en strengere klimapolitikk.⁴

På 2020-tallet har likevel vesentlige forutsetninger for den tradisjonelle linjen i klima-utenrikspolitikken falt bort. Det norske kraftsystemet har vært karakterisert som nær-null-utslipp, og har de fleste år hatt kraftoverskudd. Grønt skifte handler imidlertid i økende grad om ny grønn industri. Om Norge skal elektrifisere stadig større deler av den økonomiske aktiviteten (særlig transport og industri) og samtidig ha nok kraft til nye næringer som batteri- og hydrogenproduksjon, må norsk kraftproduksjon økes betydelig – også etter at energieffektiviseringsgevinster er regnet inn. Om høyvekstscenariene til NVE og Statnett slår til, må vi innen 2050 regne med en nettoøkning på 50–80 TWh i det innenlandske strømforbruket; dette er inn-til 60 prosent mer enn vi nå produserer i et normalår (NVE, 2021; Statnett, 2021). I tillegg kommer ikke kravet om omstilling kun gjennom klimaregimet. Kravet kommer primært gjennom integrering med EU (e.g. Energiunionen, EUs kvotemarked, *European Green Deal*) innenfor rammen av EUs indre marked, og får direkte relevans for Norge via EØS-avtalen. I flere europeiske land eksisterer også ideen om Norge som grønt batteri for Europa, hvor Norge portretteres som en nærmest utømmelig kilde for kraftutveksling og eksport av fornybar norsk elektrisitet gjennom mellomlandskabler til kontinentet (e.g. Aftenposten, 2012; Der Spiegel, 2010; Moe et al., 2021).

Norges gamle klima-utenrikspolitiske linje utfordres dermed både fysisk og regulatorisk. Fysisk må det sannsynligvis installeres store mengder fornybar energi, inkludert bygging av infrastruktur for transmisjon både i Norge og med andre land. Regulatorisk utfordrer sterkere norsk oppkobling mot EU etablerte forestillinger om suverenitet og selvråderett. Dette ble tydeliggjort ved implementeringen av EUs tredje energimarkedspakke, spesielt kontroversene rundt ACER (se under). På både det fysiske og regulatoriske området foreligger betydelige politiske stridsspørsmål som neppe vil avta (e.g. Hansen & Moe, 2022).

⁴ Krigen i Ukraina kan medføre endringer. Når Europa nå på kort tid skal fase ut russisk gass, er det ikke umulig at man ønsker seg norsk gass i nåværende grå naturgassform heller enn som hydrogen.

Allerede ideen om Norge som grønt batteri utfordrer, slik flere politiske partier ser det, norsk suverenitet. Avtalen om bygging av mellomlandskabler til Tyskland og Storbritannia ble inngått i 2012 med norsk forsyningssikkerhet som rasjonale, under Ola Borten Moe (Senterpartiet) som olje- og energiminister (TU, 2012). Avtalen hadde nær enstemmig støtte i Stortinget. Tanken om at Norge kunne føre en offensiv klimapolitikk ved å fungere som et (lite) grønt batteri for Europa og samtidig tjene gode penger på flaskehalsinntekter og elektrisitetseksport var dessuten populær innad i Arbeiderpartiet (Moe et al., 2021; TV2, 2011). Med denne avtalen ble mer effektiv kraftutveksling, noe fornybar elektrisitetseksport, og et Norge fysisk tettere integrert med EU, del av Norges klima-utenrikspolitikk.

Ti år senere er stemningen merkbart annerledes. Det er norsk tilslutning til EUs tredje energimarkedspakke, med ACER (Byrået for samarbeid mellom energireguleringsmyndigheter) sentralt, som har blitt det største stridsspørsmålet. Tilslutningen ble vedtatt i Stortinget i 2018, men kun etter et kompromiss hvor Arbeiderpartiet (som lenge var delt på midten) fikk en garanti fra regjeringen om at Norge beholder den fulle kontrollen over norsk energipolitikk. For Høyre og Arbeiderpartiet sikrer ACER forutsigbarhet og markedsadgang til et regulert europeisk kraftmarked: For et lite land som allerede er mer integrert i EU enn mange EU-medlemmer er gevinstene ved internasjonal regulering av kraftmarkedet store og ulempene til å leve med. Senterpartiet og Rødt opponerte kraftig, med henvisning til at pakken innebærer betydelig suverenitetsavståelse, hvilket betyr at den angår § 115 av Grunnloven og ikke kan vedtas uten $\frac{3}{4}$ flertall i Stortinget, og tilstedeværelse av $\frac{2}{3}$ av Stortingets representanter. Her fikk Senterpartiet og Rødt støtte fra flere jusprofessorer. Også Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti stemte mot tilslutning til ACER, og Fremskrittspartiet har signalisert ønske om omkamp om ACER etter å ha forlatt Solberg-regjeringen. Det som ble anført av de mest kritiske partiene var muligheten for at Norge gradvis avgir suverenitet over egen energipolitikk til EU, med mulig konsekvens at EU i fremtiden vil kunne pålegge Norge å bygge flere utenlandskabler for større elektrisitetseksport og i praksis dermed også tvinge Norge til å installere mer vindkraft (e.g. Hansen & Moe, 2022). Fjerde energimarkedspakke er allerede vedtatt av EU, og vil ifølge Senterpartiet innebære klart større grad av suverenitetsavståelse enn den tredje energimarkedspakken. Senterpartiet annonserte derfor før valget i 2021 at de i regjering vil prioritere å stanse norsk tilslutning til den fjerde energimarkedspakken (Aftenposten, 2021). Uenigheter om Norges forhold til EU og EØS-avtalens implikasjoner for Norge har lang historikk i norsk politikk. Det nye er at debatten i så stor grad handler om klima- og energipolitikken. Det er stor uenighet, ikke bare på Stortinget, men innad i den nåværende regjeringen, om Norges klima-utenrikspolitikk overfor EU.

Politisk har landbasert vind blitt ekstremt polarisert de siste årene. I desember 2021 var motstanderne mot nye vindkraftinstallasjoner på land (50 %) for første gang flere enn tilhengerne (37 %) (NRK, 2021). Den sterke motstanden mot vindkraft og mellomlandskabler inneholder beskyldninger om at norske kraftselskaper

og politikere selger norsk kraft til høystbydende uten å bry seg om husholdninger eller industri. Beskyldninger florerer om tysk okkupasjon, forræderi og om Norge som koloni under EU (Hansen & Moe, 2022). Daværende administrerende direktør Øyvind Isachsen i interesseorganisasjonen for vindkraftbransjen (Norwea) har uttalt at han er lei av å bli kalt nazist (NRK, 2020).

De ekstreme strømprisene i Sør-Norge vinteren 2021/22 har forsterket utviklingen, og bidratt til en ytterligere polarisering hvor det for mange nå er åpenbart at mellomlandskabler og krafteksport har vært en høyst suspekt gave fra norske politikere til EU på bekostning av norsk suverenitet. Som tidligere nevnt, må den norske kraftproduksjonen økes betraktelig. Behov for økt kraftproduksjon gjør relevansen av flytende norsk havvind opplagt. Om mulighetene på land er begrenset,⁵ er potensialet til havs enormt, og de politiske uenighetene færre. For Europa er også innfasing av nok fornybar energi til et grønt skifte urealistisk uten at havområdene, spesielt Nordsjøen, blir tatt i bruk til storstilt fornybarproduksjon. WindEurope (2019) anslår at Europa innen 2050 kan ha 450 GW kapasitet i Nordsjøen, Atlanteren og Middelhavet, koblet sammen i et europeisk strømmnett.⁶ Av dette tiltenkes Norge 30 GW; langt mer enn hva som er realistisk på land, og med en mulighet for at man unngår den polariseringen som har rammet landbasert vind. De fleste politiske partier, inkludert sterke industrielle interesser, støtter utbygging av norsk havvind. Havvind er et tilsynelatende «kinderegg» som forener industripolitikk, klimapolitikk og energipolitikk. Havvind kan redusere utslippene fra petroleumssektoren, flytte elektrifiseringen av Nordsjøen til havs og derigjennom frigjøre elektrisk kraft produsert på fastlandet til andre formål, gi krafteksport fra Nordsjøen til kontinentet, og det kan fungere som diversifisering og et nytt industrielt ben å stå på for store norske selskaper som Equinor og Aker-konsernet. På bunnfast havvind har de eksisterende vindkraftgigantene store fordeler. Her ligner også de teknologiske løsningene de vi finner for landbasert vind i så stor grad at norske aktører ikke har mange konkurransefortrinn. For flytende havvind er markedet imidlertid i startfasen, utbyggingspotensialet på lengre sikt langt større enn for bunnfast havvind, og teknologiene annerledes nok til at Equinor og andre norske industrigiganter fremdeles har muligheten til å utnytte sin offshore-kompetanse til å bli store aktører.⁷

Massiv havvindutbygging har imidlertid klare utenrikspolitiske og geopolitiske dimensjoner. Geopolitisk er en fornybar verden vesensforskjellig fra en verden basert på fossile brensler (e.g. Overland, 2019; Vakulchuk et al., 2020). Spissformulert er sistnevnte i sin ytterste konsekvens en anarkisk selvhjelpsverden à la Waltz (1979),

⁵ Olje- og energiminister Terje Aasland (AP) meldte 22. april 2022 at regjeringen gjenåpner konsesjonsbehandling av vindkraft på land der vertskommunene sier ja (Olje- og energidepartementet, 2022).

⁶ EU har et mål om 300 GW (Statnett, 2021).

⁷ Det var ved utgangen av 2021 installert 837 GW vindkraft på verdensbasis. Av det er 57 GW havvind. Kun 139 MW, altså under 0,02 % av verdens samlede vindkraftinstallasjoner, er imidlertid *flytende* havvind (GWEC, 2022).

hvor hver stat ivaretar sin egen energisikkerhet. Til forskjell fra det er en fornybar verden en væravhengig gjensidig avhengighetsverden (e.g. Keohane & Nye, 1977) hvor regioner er fysisk sammenbundet i et internasjonalt strømnnett, slik at nasjonale kraftbehov på dager vinden ikke blåser eller solen ikke skinner dekkes gjennom import fra andre land. Dagens energiverden er opplagt ingen ren anarkisk selvhjelpsverden. Den er regulert, institusjonalisert og i betydelig grad garantert av USA. Det er likevel ikke til å komme fra at en fornybar verden vil forandre hvordan Norge (og andre land) tenker energisikkerhet. Satt på spissen går verden fra mer olje på større supertankere til regionale elektrisitetsnett bundet sammen av mellomlandsforbindelser.⁸

Det ovenstående innebærer en annen tenkning rundt energisikkerhet og suverenitet. Norsk energipolitikk, inkludert norske strømpriser, har historisk vært kontrollert av Norge. Norge har vært selvforsynt med kraft gjennom en vannkraftsektor som lenge dekket 99 % av det innenlandske elektrisitetsforbruket.⁹ Lave strømpriser for husholdninger og kraftkrevende industri var en politisk prioritet. I motsetning til de fleste andre land har Norge hatt en nærmest karbonnøytral kraftsektor. Havvind gir imidlertid primært mening om knyttet sammen i et stort elektrisitetsnett med ilandføring av strøm, fortrinnsvis til Europa, siden strømmen som produseres til havs på kort sikt blir for dyr for det norske fastlandet uten subsidier. I 2019 fikk Equinor bevilgning fra Enova på 2,3 milliarder kroner til elektrifisering av oljefeltene Gullfaks og Snorre gjennom en 88 MW havvindpark prosjektert ferdig i løpet av 2022. Den blir verdens så langt største flytende havvindpark (E24, 2019, 2021; Regjeringen.no, 2019). Elektrifisering av norsk sokkel er i seg selv et viktig klimatiltak, uavhengig av debatter om ilandføring, men Equinors ambisjoner for havvind strekker seg langt utover å elektrifisere egne plattformer (Equinor, 2021, 2022). Utover det at energisikkerhet i en nettverksverden betinger at man forsvarer en ny, omfattende og sårbar energiinfrastruktur i form av kabler, betyr det at havvind på lengre sikt gir et Norge som er fysisk langt mer integrert med andre europeiske land og juridisk og regulatorisk etter all sannsynlighet tettere knyttet til EUs energiunion. Igjen utfordres norsk klima-utenrikspolitik både fysisk og regulatorisk, og på disse områdene hersker betydelig uenighet.

⁸ Her kan det anføres at gass distribueres via rørledninger, ikke supertankere, og dermed på et vis binder land sammen i gjensidige nettverk. Fornybar energi er imidlertid langt jevnere geografisk fordelt, og fungerer dermed geopolitisk vesensforskjellig fra fossile brensler (e.g., Blondeel et al., 2021). Russland har for eksempel gjentatte ganger brukt egne gassrørledninger geopolitisk, og antok etter all sannsynlighet at Europa var for avhengig av russisk gass til at man trengte å frykte mer enn overfladiske reaksjoner etter invasjonen av Ukraina. EU har produsert dokumenter om energisuverenitet som problematiserer sårbarheten overfor russisk gass i godt over et tiår (Anghel et al., 2020). Dette står i motsetning til den langt jevnere fordelingen av fornybare ressurser som havvind. Ingen land vil kunne true med å stoppe salg av elektrisitet fra vindkraft med samme troverdighet eller effekt som for gass.

⁹ Nå nede rundt 90 % med et vindkraftbidrag på omtrent 10 %.

I Hurdalsplattformen uttrykker regjeringspartiene Arbeiderpartiet og Senterpartiet et ønske om storstilt satsing på havvind, inkludert utvikling av nettinfrastruktur på norsk sokkel. Samtidig vil ingen nye utenlandsforbindelser bli godkjent i inneværende stortingsperiode (Regjeringen.no, 2021). Arbeiderpartiet åpner imidlertid for hybridforbindelser; havvindparker forbundet både til Norge og til kontinentet med hybridkabler. Både tidligere olje- og energiminister Helga Mjøs Pedersen og klimaminister Espen Barth Eide, begge Arbeiderpartiet, har uttalt at hybridkabler for havvind ikke omfattes av Hurdalsplattformen, noe Senterpartiet står steilt imot (E24, 2022; Øvrebø, 2022). Debatten om hybridkabler innad i regjeringen i forbindelse med utbyggingen av Sørliche Nordsjø II (SNII) (deretter Utsira Nord [flytende]) (totalt 4,5 GW) viser at sentrale deler av norsk klima-utenrikspolitikk ikke tilhører en fjern fremtid, men henger sammen med utbyggingen av havvind allerede fra oppstarten av. I sin ytterste konsekvens kan denne debatten alene avgjøre om havvind blir en aktiv del av norsk klima-utenrikspolitikk. I mai 2022 annonserte regjeringen planer for storstilt havvindutbygging. Innen 2040 skal konsesjoner for 30 GW være lyst ut (Regjeringen.no, 2022). De lanserte planene berørte imidlertid ikke spørsmålene om ilandføring eller finansiering, og det er disse som vil bli politisk vanskelige. Sannsynligheten er stor for at utbyggingen er lønnsom kun i kombinasjon med utenlandskabler, mens statlige subsidier må til for at ilandføring i Norge skal være mulig (Bjartnes, 2022a).¹⁰ Dette gjør alle havvindsprosjektene politisk ekstremt sensitive. Foreløpig har regjeringen annonsert at den vil dele opp havvindauksjonen i SNII i to til 1,5 GW i første fase med ilandføring kun til Norge via en radialekabel. Argumentasjonen er at dette skal dempe strømprisen i Norge. Videre er det planlagt en fase to på 1,5 GW hvor kabelspørsmålet skal utredes videre.¹¹ For den langsiktige utbyggingen på 30 GW åpnes det både for ilandføring bare til Norge, bare til utlandet og for hybridkabler. Kabelspørsmålet vil vurderes fra prosjekt til prosjekt. Planen reflekterer dermed en grunnleggende uenighet innad i regjeringen og Norge om hvordan norsk havvind skal utvikles.¹² Det åpner for fremtidige dragkamper både om ilandføring og finansiering, og at det potensielle «kinderegget» fort kan gå fra energi-, klima- og industripolitikk til bare energipolitikk.

Uavhengig av regjeringens strategi vil europeisk havvindutbygging dreie Europa i retning av økt gjensidig avhengighet, både fysisk i form av infrastruktur som binder landene sammen, og regulatorisk, gjennom felles regler for salg av kraft på tvers av landegrenser. Dette er ingen fjern visjon. Så sent som i januar 2022

¹⁰ Bjartnes (2022b) antyder at 18 TWh fra Nordsjøen (SNII og Utsira Nord) vil kreve et samlet årlig subsidiebehov i størrelsesorden 3,6–9,3 milliarder om all kraften ilandføres i Norge.

¹¹ Statnetts egne analyser viser at hybridkabel er mest samfunnsøkonomisk gunstig for Norge og at en hybridkabel, på grunn av sterk samvariasjon mellom produksjonen i SNII og vindkraftproduksjonen ellers i Nord-Europa, heller ikke vil øke nettoeksporten (Statnett, 2022).

¹² Det er også verdt å nevne at en vesentlig del av disse 30 GW vil være flytende havvind da havbunnen langs norskekysten er betydelig dypere enn 60 meter. Flytende havvind er som kjent dyrere enn bunnfast i dag da teknologien er mindre moden.

auksjonerte Skottland ut havvindslisenser på 25 GW, hvorav 15 GW flytende havvind, til prosjekter som vil produsere minst 100 TWh strøm (altså tilsvarende 2/3 av norsk kraftproduksjon). Mange av disse havvindparkene kan være operative allerede i 2030 (Bjartnes, 2022; Crown Estate Scotland, 2022; offshoreWIND.biz, 2022a). Krigen i Ukraina har fått britiske myndigheter til å øke ambisjonsnivået ytterligere til 50 GW havvind innen 2030 (Gov.UK, 2022). Sverige lanserte i februar 2022 et oppdatert havvindmål på 120 TWh, der svensk elforbruk til sammenligning er 140 TWh i dag (Regjeringen.se, 2022). Tyskland har oppgradert sine havvindmål til 30 GW i 2030 og 70 GW i 2045 (offshoreWIND.biz, 2022b). Frankrike, Belgia, Nederland og Polen økte også ambisjonsnivået for havvind betraktelig i starten av 2022 (TU, 2022).

En verden av gjensidig avhengighet manifestert i form av omfattende energinettverk er imidlertid noe sterke krefter i norsk politikk motsetter seg, under henvisning til blant annet selvråderett og suverenitet. Konflikten i Norge går her mellom de tradisjonelle styringspartiene Arbeiderpartiet og Høyre, som begge typisk ønsker tettere tilknytning til EU, og en gjenoppstått territoriell skillelinje (Rokkan, 1987), først og fremst representert ved Rødt, Senterpartiet og Fremskrittspartiet. Om arbeidsmarkedsskillelinjen har dominert norsk politikk siden 1945, har den territoriale skillelinjen aldri svunnet hen. EU-kampene i 1972 og 1994 pustet liv i den territoriale skillelinjen. Gjennom diskusjonene av ACER har denne skillelinjen, med sitt fokus på nasjonal selvråderett og suverenitet, igjen blitt sentral i norsk politikk (e.g. Hansen & Moe, 2022). Den territoriale skillelinjen får også betydelig støtte gjennom diverse *ad hoc*-organisasjoner (bl.a. mot vindkraft) og synes å ha oppslutning i befolkningen mer generelt. Endringene det grønne skiftet medfører for den norske klima-utenrikspolitikken, er endringer som trolig vil styrke den territoriale skillelinjen. Dette betyr også at der det lenge var stor enighet om hva den norske klima-utenrikspolitikken besto i, kommer betydelige deler av den fremover til å være preget av langt mer usikkerhet og strid.

Noe vil utvilsomt ligge fast i den norske klima-utenrikspolitikken. Behovet for å finne løsninger som ikke utfordrer petroleumpolitikken antyder at ordninger for kvotehandel, karbonlagring og internasjonal bevaring av tropisk skog er like aktuelt som før. Norges tette samarbeid med EU om klimapolitikken på overordnet nivå kommer til å bestå, og kan potensielt bli styrket innen rammene av EØS-avtalen. Samtidig er det i ferd med å bli stadig klarere at energiomstilling er (klima-)utenrikspolitikk. I lang tid har det lyktes for Norge å se klimapolitikk og energiomstilling som adskilte felt. Det har holdt med fagre ambisjoner og skreddersydde løsninger på avgrensede områder (les: REDD+, CCS, kvotehandel og andre fleksible løsninger) for å levere utenrikspolitisk på klimafeltet. Nå, på 2020-tallet, smelter imidlertid for alvor klimapolitikken og hensynet til energiomstilling sammen. En fortsatt relevant balanselinje må derfor balansere flere hensyn enn tidligere. Kraftsystemet – delen av norsk energiøkonomi som ikke innbefatter petroleum – kunne lenge sees på som nesten utelukkende innenrikspolitisk. Den tiden er over, uavhengig av uenighet

mellom norske partier om i hvilken grad Norge skal integrere seg med resten av kontinentet; ingenting ved klimapolitikk er lenger kun innenrikspolitikk. Jo lenger det grønne skiftet pågår og jo mer omfattende det blir, jo tydeligere blir det at norsk og europeisk energiomstilling henger sammen, og at denne gjensidig avhengige energiomstillingen er av de aller viktigste komponentene i Norge og andre statters klimapolitikk. Energiomstilling er nå en helt nødvendig del av en videreutviklet norsk klima-utenrikspolitikk. Det innebærer imidlertid også en utenrikspolitikk som på sikt utfordrer norsk suverenitet i langt større grad enn tidligere og som truer med å bevege norsk klima-utenrikspolitikk fra kontinuitet og konsensus til uenighet og strid.

Om forfatterne

Espen Moe er professor i statsvitenskap ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, med doktorgrad i statsvitenskap fra UCLA (2004). Moe har spesialisering innenfor politisk økonomi med særlig fokus på fornybar energi og energipolitikk. Han har vært leder for NTNU Bærekrafts forskningsområde klimaendring og -tilpasning og er UNFCCCs kontaktperson ved NTNU. Moe er forfatter av *Governance, Growth and Global Leadership* (2007) og *Renewable Energy Transformation or Fossil Fuel Backlash* (2015). Han har også (sammen med Paul Midford) redigert to bøker om fornybar energi, *The Political Economy of Renewable Energy and Energy Security* (2014) og *New Challenges and Solutions for Renewable Energy* (2021).

Simen Rostad Sæther er postdoktor i statsvitenskap ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU, og tilknyttet FME NTRANS (Norwegian Centre for Energy Transition Strategies). Han er utdannet ved NTNU med doktorgrad i statsvitenskap (2022). Sæther forsker på energiomstilling i kraftsystemet og transportsektoren og ser på hvordan ulik klima- og energipolitikk påvirker omstillingen.

Jo-Kristian Stræte Røttereng er seniorrådgiver i Enova og såkalt «nasjonalt kontaktpunkt» for EUs innovasjonsfond i Norge. Han er utdannet ved NTNU med doktorgrad i statsvitenskap (2017) og MSc Industrial Ecology. Han har forsket på nasjonale klimastrategier som utenrikspolitikk og har hatt ulike roller i forvaltningen på klimafeltet i blant annet Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, og Trondheim kommune.

Susanne Therese Hansen er forsker ved NTNU Samfunnsforskning, og postdoktor ved Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Hansen har en doktorgrad i statsvitenskap fra NTNU (2016). Hennes forskning spenner over flere empiriområder innen internasjonal politikk, utenriks- og sikkerhetspolitikk, deriblant Norges fornybaromstilling og energiutenrikspolitikk.

Referanser

- Aftenposten. (2012, 21. juni). Strekker ny el-kabel mellom Tyskland og Norge. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/P3Kye/strekker-ny-el-kabel-mellom-tyskland-og-norge>
- Aftenposten. (2021, 31. august). Vedum vil ikke si opp klimaavtalen med EU – men ser det som «helt utenkelig» å få klimastraff fra EU. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/z7Mxaq/vedum-vil-ikke-si-opp-klimaavtalen-med-eu-men-ser-det-som-helt-uten>
- Anghel, S., Immenkamp, B., Lazarou, E., Saulnier, J. L. & Wilson, A. B. (2020). On the path to «strategic autonomy». *European Parliament Research Service*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)652096_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_EN.pdf)
- Bjartnes, A. (2022a). Norge må komme i gang med havvind – her er en skisse til løsning. *Energi og Klima*. <https://energiogklima.no/meninger-og-analyse/klimavalg21/norge-ma-komme-i-gang-med-havvind-her-er-en-skisse-til-losning/>
- Bjartnes, A. (2022b). Havvind vil kreve milliardsubsidier – hvordan fordeler vi regningen? *Energi og Klima*. <https://energiogklima.no/meninger-og-analyse/klimavalg21/havvind-vil-kreve-milliardsubsidier-hvordan-fordeler-vi-regningen/>
- Blondeel, M., Bradshaw, M. J., Bridge, G. & Kuzemko, C. (2021). The geopolitics of energy system transformation. *Geography Compass*, 1–22. <https://doi.org/10.1111/gec3.12580>
- Crown Estate Scotland. (2022, 17. januar). ScotWind offshore wind leasing delivers major boost to Scotland's net zero aspirations. *Crown Estate Scotland*. https://www.crownestatescotland.com/news/scotwind-offshore-wind-leasing-delivers-major-boost-to-scotlands-net-zero-aspirations?fbclid=IwAR3EifDhuLSlsJ2usSrjPS9b1xKq6YBIusfR_dJc4deRc-S9kViVWwGr-Wk
- Der Spiegel. (2010, 23 september). Will High Costs Kill Merkel's Green Revolution? *Der Spiegel*. <https://www.spiegel.de/international/germany/the-expensive-dream-of-clean-energy-will-high-costs-kill-merkel-s-green-revolution-a-718951.html>
- E24. (2019, 22. august). Hyvind Tampen-prosjektet får 2,3 milliarder i Enova-støtte. *E24*. <https://e24.no/olje-og-energi/i/VbedX6/hywind-tampen-prosjektet-faar-23-milliarder-i-enova-stoette>
- E24. (2021, 17. september). Equinors gigantprosjekt i havvind har nådd en milepæl. *E24*. <https://e24.no/det-groenne-skiftet/i/pWnly6/equinors-gigantprosjekt-i-havvind-har-naadd-en-milepael>
- E24. (2022, 1. januar). Senterpartiet får industri-støtte i betent kraftkonflikt. *E24*. <https://e24.no/olje-og-energi/i/bGap4q/senterpartiet-faar-industri-stoette-i-betent-kraftkonflikt>
- Equinor. (2021). *2020 Annual report and form 20-F*. <https://www.equinor.com/content/dam/statoil/documents/annual-reports/2020/equinor-2020-annual-report-and-form-20-f.pdf>
- Equinor. (2022). *Industrialising floating offshore wind*. <https://www.equinor.com/en/what-we-do/floating-wind.html>
- Europakommisjonen. (2021). *COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) of 19.11.2021 amending Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council as regards the Union list of projects of common interest*. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-11/fifth_pci_list_19_november_2021.pdf
- Europakommisjonen. (2022). *Innovation fund – large-scale projects*. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/funding-climate-action/innovation-fund/large-scale-projects_en
- Gov.UK. (2022). *Policy paper – British energy security strategy*. <https://www.gov.uk/government/publications/british-energy-security-strategy/british-energy-security-strategy#renewables>
- GWEC. (2022). *Global Wind Report 2022*. GWEC.
- Hansen, S. T. & Moe, E. (2022). *Renewable energy expansion or the preservation of national sovereignty? Adverse sovereignty in Norwegian wind power* [Under utgivelse]. Department of Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology (NTNU).
- Hill, C. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Palgrave Macmillan.
- IEA. (2020). *CCUS in clean energy transitions – analysis – IEA*. https://iea.blob.core.windows.net/assets/181b48b4-323f-454d-96fb-0bb1889d96a9/CCUS_in_clean_energy_transitions.pdf
- Keohane, R. O. & Nye Jr, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Little, Brown & Co.
- Klimaloven. (2021). *Lov om klimamål (klimaloven)*. (LOV-2021-06-18-129). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-60>
- Moe, E., Hansen, S. T. & Kjær, E. H. (2021). Why Norway as a green battery for Europe is still to happen, and probably will not. I P. Midford & E. Moe (Red.), *New challenges and solutions for renewable energy: Japan, East Asia and Northern Europe* (s. 281–317). Springer.

- Moe, E. & Røttereng, J. K. S. (2018). The post-carbon society: Rethinking the international governance of negative emissions. *Energy Research and Social Science*, 44, 199–208.
- NRK. (2020, 2. august). Vindstriden som splittar landet. NRK. <https://www.nrk.no/vestland/xl/vindstriden-som-splittar-landet-1.15038686NVE>
- NRK. (2021, 31. desember). Vindkraftmotstanden øker – halvparten sier nei til vindkraft på land. NRK. https://www.nrk.no/nyheter/vindkraftmotstanden-okert-_halvparten-sier-nei-til-vindkraft-pa-land-1.15791443
- NVE. (2021). *Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2021-2040*. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2021/rapport2021_29.pdf
- offshoreWIND.biz. (2022a, 18. januar). Scotland's new floating wind projects – what we know so far. *offshoreWIND.biz*. https://www.offshorewind.biz/2022/01/18/scotlands-new-floating-wind-projects-what-we-know-so-far/?utm_source=offshorewind&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_2022-01-19&fbclid=IwAR3pC7LJARupLhKA9mrPH2jrYF1H615EPUX6qmZ_rXCotJwpdzomSHvs69M
- offshoreWIND.biz. (2022b, 7. april). Germany changing offshore wind legislation to reach new targets. *offshoreWIND.biz*. <https://www.offshorewind.biz/2022/04/07/germany-changing-offshore-wind-legislation-to-reach-new-targets/>
- Olje- og energidepartementet. (2022). *En nødvendig gjenåpning for vindkraft*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-nodvendig-gjenapning-for-vindkraft/id2909724/>
- Overland, I. (2019). The geopolitics of renewable energy: Debunking four emerging myths. *Energy Research and Social Science*, 49, 36–40.
- Peters, G. & Sognæs, I. (2019). *The role of carbon capture and storage in the mitigation of climate change* (CICERO-rapport). CICERO.
- Regjeringen.no. (2019). *Enova supports Equinor's pilot project for floating offshore wind*. <https://www.regjeringen.no/en/historical-archive/solbergs-government/Ministries/kld/news/2019-nyheter/enova-stotter-equinors-demonstrasjonsprosjekt-for-flytende-havvind/id2666182/>
- Regjeringen.no. (2021). *Hurdalsplattformen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- Regjeringen.no. (2022) *Kraftfull satsning på havvind*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kraftfull-satsing-pa-havvind/id2912297/>
- Regjeringen.se. (2022). *Sveriges första havsplaner möjliggör snabbare utbyggnad av havsbaserad vindkraft*. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/02/sveriges-forsta-havsplaner-mojliggor-snabbare-utbyggnad-av-havs-baserad-vindkraft/>
- Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Røttereng, J. K. S. (2016). How the global and national levels interrelate in climate policymaking: Foreign policy analysis and the case of carbon capture storage in Norway's foreign policy. *Energy Policy*, 97, 475–484.
- Statnett. (2021). *Nettutviklingsplan 2021*. <https://www.statnett.no/for-aktorer-i-kraftbransjen/planer-og-analyser/nettutviklingsplanen/>
- Statnett. (2022). *Fagrappport om havvind i Sørliche Nordsjø II. Fakta og analyse av økonomiske og markedsmessige forhold*. <https://www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/planer-og-analyser/havvind/fagrappport-om-havvind-i-sorlige-nordsjo-ii.pdf>
- TU. (2012, 18. oktober). Bygg ut fornybar kraft nå! TU [*Teknisk Ukeblad*]. <https://www.tu.no/artikler/bygg-ut-fornybar-kraft-na/245361>
- TU. (2022, 16. februar). Enorme planer for havvind i Sverige: Vil bygge ut 120 TWh. TU [*Teknisk Ukeblad*]. <https://www.tu.no/artikler/enorme-planer-for-havvind-i-sverige-vil-bygge-ut-120-twh-br/517365>
- TV2. (2011, 20. januar). Vil gjøre Norge til Europas grønne batteri. TV2. <https://www.tv2.no/a/3393390/>
- Vakulchuk, R., Overland, I. & Scholten, D. (2020). Renewable energy and geopolitics: A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 122, 109547.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. McGraw-Hill.
- WindEurope. (2019). *Our energy, our future*. <https://windeurope.org/wp-content/uploads/files/about-wind/reports/WindEurope-Our-Energy-Our-Future.pdf>
- Øvrebo, O. A. (2022). Økende trykk på utbygging av havvind og nye kabler i Nordsjøen. *Energi og Klima*. <https://energiogklima.no/nyhet/okende-trykk-pa-utbygging-av-havvind-og-nye-kabler-i-nordsjoen/>

Abstract in English

Power Shortage on the Horizon:

Norwegian Climate Foreign Policy from Consensus to Conflict?

Until recently, Norwegian climate foreign policy has been relatively consensual. In the 2020s – *the* decisive decade for climate politics – the Norwegian stance is however being challenged. This is because a national precondition that until now has been Norway's foremost strength, i.e., the renewable power system, can no longer uphold the same function in Norwegian climate foreign policy. The renewable power system and an active foreign policy emphasizing flexible mechanisms in international climate cooperation have preserved the legitimacy of Norwegian climate policies. However, in the future, climate policies will face dramatically sharpened demands, as reaching the climate goals will now also depend on electrification and industrial change. An energy transition that corresponds to the upgraded climate policy ambitions implies a climate foreign policy that needs to balance more concerns than in the past. There is now no element of climate policy that is domestic politics only.

The North Sea is facing a major offshore wind power expansion. Irrespective of what Norway decides, a European offshore expansion will move Europe towards greater mutual interdependence, both physically in terms of border-crossing infrastructure, and regulatory, through common rules and regulations for the sale of power across national borders. The more extensive the green energy transition becomes, the more obvious it is that Norwegian and European energy transitions are connected, and that this mutually interdependent energy transition constitutes one of the most important components of the climate policies of Norway and other states. This transition, however, triggers strong sovereignty impulses in many Norwegian political parties. A major Norwegian offshore wind power expansion raises controversial questions about financing, how and where to connect the wind parks to the grid, and subsea cable connections. There is a considerable likelihood that Norwegian offshore wind policy will be characterized by major political tugs-of-war. Energy transition is now a completely necessary part of the development of Norwegian climate foreign policy. This implies a foreign policy that challenges Norwegian sovereignty to a far greater extent than before, which potentially moves Norwegian climate foreign policy from continuity and consensus to disagreement and strife.

Keywords: Norwegian climate foreign policy · energy transition · electrification · industrial transition · offshore wind · sovereignty