

FOKUS: NORSK KLIMA- OG UTENRIKSPOLITIKK

Klimaklubbkvaler

Ida Dokk Smith*

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Norge

Bård Lahn

CICERO Senter for klimaforskning, Norge

Indra Øverland

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Norge

Abstrakt

Norges internasjonale klimapolitikk har alltid hatt som målsetting å oppnå et mest mulig enhetlig globalt klimaregime. Parisavtalen reflekterer i stedet – og bidrar til å forsterke – et fragmentert klimaregime med et mylder av nye samarbeidsformer mellom land. I denne artikkelen trekker vi frem tre trender som preger det nye klimaregimet: et skifte fra klima- til grønn industripolitikk; økende spenning mellom klima- og handelspolitikk; og tettere sammenkobling mellom klima- og petroleumpolitikk. Vi viser hvordan nye klimaklubber både lager nye spilleregler og oppstår som motsvar til disse. Vi ønsker med dette å vise hvordan et fragmentert klimaregime fører til nye rammevilkår og utfordringer for norsk klimapolitikk. Klimaklubbkvalene omfatter både problemstillinger knyttet til hvem Norge skal samarbeide med og hvordan slikt samarbeid skal formaliseres, men også konsekvensene av å samarbeide med noen fremfor andre.

Nøkkelord: klimaregime · fragmentering · klimaklubber · klimapolitikk · Norge

*Kontaktinformasjon: Ida Dokk Smith, e-post: idads@nupi.no

©2022 Ida Dokk Smith, Bård Lahn & Indra Øverland. 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: Smith, I. D., Lahn, B. & Øverland, I. (2022). Klimaklubbkvaler. *Internasjonal Politikk*, 80(1), 184–196. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3765>

Introduksjon

En hovedmålsetting for Norges internasjonale klimapolitikk har vært å bidra til et mest mulig enhetlig globalt klimaregime (se figur 1). Selv om Norge gikk fra et nært samarbeid med USA på 1990-tallet til et stadig tettere samarbeid med EU etter 2010, har målet vært det samme: enhetlige internasjonale regler for klimapolitikken som gir alle land mest mulig like forpliktelser og troverdige muligheter for samarbeid om utslippsreduksjoner.

Parisavtalen fra 2015 flyttet tyngdepunktet i klimapolitikken til det nasjonale nivået og ga rom for et stadig større mangfold av bi- og minilaterale samarbeidskonstellasjoner. I stedet for storstilt mobilisering rundt de store klimatoppmøtene hvor målet er å få på plass globale spilleregler, ser vi en *fragmentering* av klimaregimet med et mylder av nye initiativer og institusjoner (Falkner, 2016; Keohane & Victor, 2011). I denne artikkelen definerer vi disse bredt som klimaklubber, det vil si internasjonale klimapolitiske koalisjoner (Hovi et al., 2016).¹ Hvordan bidrar disse til å endre spillereglene i det internasjonale klimaregimet, og hvordan posisjonerer Norge seg i dette endrede landskapet?

I denne artikkelen fremhever vi tre trender av spesiell betydning for Norge: et skifte fra renspektet klimapolitikk til grønn industripolitikk; økende spenning mellom klima- og handelspolitikk; og tettere sammenkobling mellom klima- og petroleumpolitikk. Fremveksten av nye klimaklubber bidrar til å endre spillereglene og oppstår som motsvar til disse. Vi diskuterer hvordan Norge så langt har håndtert disse endringene og de nye utfordringene. Vårt fokus er på hvordan Norge plasserer seg strategisk i den internasjonale konteksten, og ikke hvordan ulike klimaklubber kan oppfylle behovene til norsk klimapolitikk eller påvirke dens effektivitet eller gjennomføring på den innenrikspolitiske planet.

Vi argumenterer for at fragmenteringen fremover vil skape hodebry – klimaklubbkvaler – for norske politikere. Hver av de tre trendene innebærer komplekse sammenhenger som det ikke er rom for å utforske i dybden i denne artikkelen. Det er likevel verdifullt å se disse i sammenheng. For eksempel har tettere samarbeid med EU om grønn industriutvikling konsekvenser for hvordan vi håndterer problemstillinger knyttet til en karbongrenseskatt. Videre viser vi at Norge har lagt seg tett opp mot EUs klimapolitikk, samtidig som Norge skyves mot andre olje- og gassprodusenter i møte med nye initiativer for raskere utfasing av fossil energi.

Det internasjonale klimaregimet og klimaklubber

I nesten tre tiår har FNs rammekonvensjon om klimaendringer vært definerende for det internasjonale klimaregimet, i betydningen de «implisitte eller eksplisitte prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer som aktørers forventninger

¹ Det er en betydelig litteratur om klimaklubber som tar utgangspunkt i en smalere definisjon, se blant annet Buchanan (1965), Carbone et al. (2009), Nordhaus (2015), Hovi et al. (2014) og Victor (2015).

konvergerer rundt» (oversatt fra Krasner, 1982, s. 185). Men det internasjonale klimaregimet er i stadig endring. En viktig tendens nå er fremveksten av stadig nye klimainitiativer og institusjoner. En oversikt fra FNs klimasekretariat inkluderer 151 internasjonale klimainitiativer, hvorav 57 har stater som medlemmer.² I tillegg kommer de tradisjonelle forhandlingsgruppene under FNs klimakonvensjon, et utstrakt klimasamarbeid gjennom etablerte regionale grupperinger, som EU, og en rekke andre samarbeidsformer.

Et enhetlig klimaregime vil være sentrert rundt en enkeltavtale eller institusjon, og ett enkelt instrument som karbonprising (Keohane & Victor, 2011). Kyotoprotokollen fra 1997 var et forsøk på å etablere et slikt enhetlig regime med felles regelverk for alle land og et felles system for kvotehandel som skulle danne grunnlag for en global karbonpris. I et fragmentert klimaregime, derimot, etablerer land ulike målsettinger og benytte forskjellige typer virkemidler for å nå disse målene (Jordan et al., 2018; Van Asselt, 2014). Parisavtalen med sitt rom for variasjon og fravær av juridiske forpliktelser, er et eksempel på denne modellen. Utviklingen i retning av et mer fragmentert klimaregime pågikk allerede før Parisavtalen ble vedtatt i 2015, men avtalen både reflekterer og forsterker denne utviklingen. Til grunn for ideen om et enhetlig klimaregime ligger det også en forståelse av at land samarbeider gjennom samlende multilaterale prosesser. I et fragmentert klimaregime er samarbeidsformene mer åpne og samarbeid kan skje både innenfor og utenfor FN-sporet.

Hva er konsekvensene av slik fragmentering? Her er ikke litteraturen entydig. Opprinnelig ble nye initiativer sett på som negativt for klimaforhandlingene, mens Ostrom (2010) senere argumenterte for at et fragmentert – eller polysentrisk – klimaregime er helt nødvendig for å løse klimautfordringene (Jordan et al., 2018). En viktig side av denne diskusjonen er at et fragmentert klimaregime kan utvikle seg i ulike retninger (Oberthür & Gehring, 2006; Young, 2002). Biermann et al. (2009) skisserer opp tre idealtyper av fragmentering med ulik grad av institusjonell integrasjon og overlapp mellom beslutningsprosesser, grad av konflikt mellom ulike type prinsipper og normer og aktørkonstellasjoner. Vi oppsummerer disse i tabell 1. Biermann et al. (2009) argumenterer for at klimaregimet allerede har elementer fra hver av disse tre idealtypene.

Tabell 1. Tre idealtyper av fragmenterte klimaregimer

	Synergi	Samarbeid	Konflikt
Institusjonell integrasjon	En hovedinstitusjon, andre institusjoner tett integrert	En hovedinstitusjon med andre institusjoner løst integrert	Ulike, og urelaterete institusjoner
Normer	Hovednormer og andre normer tett integrert	Samsvar mellom hovednormer	Motstridende hovednormer
Aktører	Alle relevante aktører støtter samme institusjon	Noen aktører utenfor hovedinstitusjon, men samarbeider	Viktige aktører støtter ulike typer institusjoner

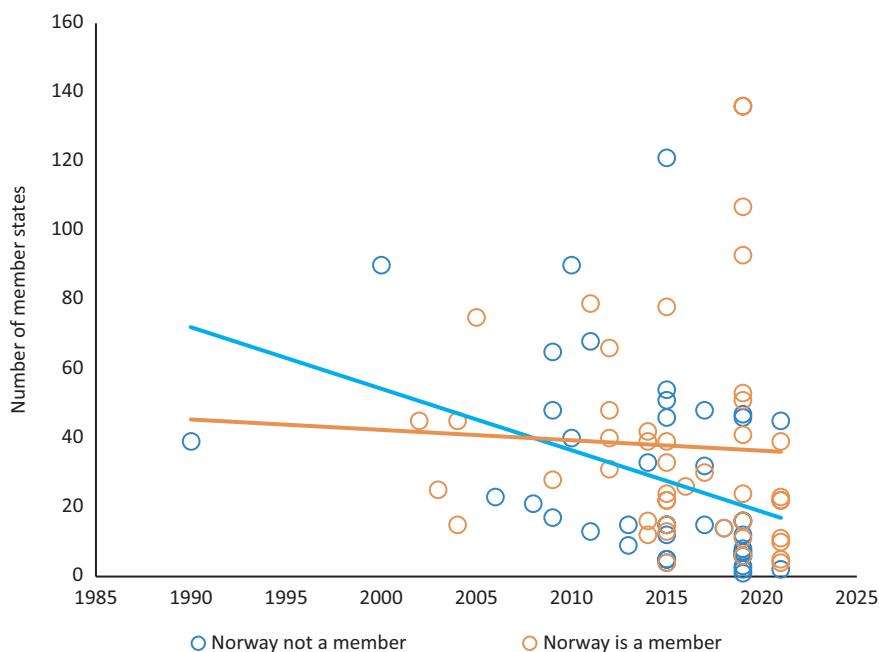
Kilde: Oversatt fra Biermann et al. (2009)

² Global Climate Action, Cooperative initiatives <https://climateaction.unfccc.int/Initiatives> (Besøkt Januar 2022).

Norges posisjon

Norge har helt siden 1980-tallet knyttet sin klimapolitikk tett til målet om et enhetlig, globalt klimaregime. Felles globale regler ble vurdert som avgjørende, ikke bare fordi Norge som et lite land har begrenset innvirkning på klimaproblemet, men også fordi det ville åpne for en billigere og mer fleksibel gjennomføring av klimapolitikken. Norsk klimapolitikk var på 1980- og 90-tallet preget av et sterkt ønske om å ta en lederrolle, samtidig som det var bekymring for om klimapolitikken ville legge begrensninger på olje- og gassindustrien (Hovden & Lindseth, 2004). Målet om å være en pådriver for et enhetlig internasjonalt regime ble en måte å forene disse hensynene, fordi Norge da kunne ta en lederrolle i å utvikle et regelverk som gjorde det mulig å forene forpliktende klimamål med stigende utslipp fra olje- og gassproduksjonen. Denne strategien har fortsatt å prege Norges tilnærming til internasjonal klimapolitikk – til tross for at Norges allianser og posisjoner i FNs klimaforhandlinger har skiftet over tid.

Figur 1 illustrerer to ting. For det første viser punktene i figuren at antallet klimaklubber har økt kraftig det siste tiåret. For det andre viser trendlinjene at Norge gjerne er med i større klimaklubber, mens størrelsen på klubbene Norge ikke er med i, faller over tid.



Figur 1. Klimaklubber med og uten Norge som medlem³

³ Figuren er basert på Global Climate Action sin oversikt av initiativer med stater som medlemmer, oppdatert med de siste initiativene annonsert på COP 26 samt forfatternes egne oversikter. Oversikten kan ikke sees på som fullstendig.

Under forhandlingene på 1990-tallet var Norge en sterk pådriver for at det globale regelverket skulle tillate differensierte mål og kvotehandel mellom land (Boasson & Lahn, 2017). I dette arbeidet var Norge nær alliert av USA og forhandlet som en del av samme forhandlingsgruppe som blant andre Australia, Russland og USA (Andresen & Butenschøn, 2001). På den andre siden sto EU og utviklingslandene.

1990-tallets klimadiplomati var svært vellykket sett fra et norsk perspektiv. Kyotoprotokollen tillot både differensierte utslippsmål (slik at Norge kunne ha et mindre ambisiøst mål enn andre europeiske land) og kvotehandel (slik at målet kunne innfris ved å finansiere utslippsreduksjoner i andre land). Avtalen bygde dessuten på prinsipper for utslippsregnskap som knyttet ansvaret for klimagassutslipp til forbruk av fossil energi innenfor et lands territorium, mens produksjon av fossil energi for eksport ble utelatt. Alt dette gjorde det mulig for Norge å føre en klimapolitikk adskilt fra oljepolitikken (Bang & Lahn, 2019).

Da forhandlingene om Kyotoprotokollens etterfølger begynte mot slutten av 2000-tallet, ønsket Norge fortsatt et mest mulig enhetlig regelverk. I dette arbeidet ble EU en stadig mer naturlig alliert, både fordi EU hadde lagt vekk 1990-tallets skepsis mot kvotehandel og fordi EU, i motsetning til USA, ønsket å gjøre en ny avtale mest mulig enhetlig og bindende. Norge fortsatte imidlertid som medlem av USAs forhandlingsgruppe, men koordinerte tett med EU-landene og tidvis også med enkelte utviklingsland som i motsetning til større aktører som India, Kina og USA ønsket en bindende avtale med ambisiøse mål.

Resultatet av disse forhandlingene – Parisavtalen – er et kompromiss som på den ene siden etablerer ambisiøse overordnede mål, men på den andre siden går bort fra ideen om et sterkt enhetlig regime for gjennomføring av klimapolitikken, herunder et troverdig system for FN-godkjent kvotehandel som så langt hadde vært en viktig del av Norges strategi for å oppnå sine klimamål. Norske myndigheter møtte denne utfordringen ved å knytte seg tettere til EUs klimapolitikk. Ved å inngå en avtale om felles gjennomføring av klimamålet for 2030 med EU, sikret Norge seg fortsatt tilgang på troverdige systemer for kvotehandel og fleksibilitet mellom land. Norge har dermed erstattet målet om «global kostnadseffektivitet» som lå til grunn for Kyoto, med et mål om «europeisk kostnadseffektivitet» (Christensen, 2018). Samtidig, som vi vil se under, skaper denne tilknytningen nye utfordringer.

Et fragmentert globalt klimaregime med nye spilleregler

Med Parisavtalen i 2015 har verden endelig fått en avtale som etablerer felles forventninger til alle lands klimapolitikk, i tråd med Norges posisjoner gjennom hele 1990- og 2000-tallet. Samtidig støtter Parisavtalen opp under en økende fragmentering og et mangfold av nye klimaklubber. Dette har flere utslag, og det er uklart om det nye regimet vil preges av gjensidig samarbeidende klimaklubber og institusjoner eller økende grad av konflikt mellom dem (jf. Biermann et al., 2009). I denne delen av artikkelen trekker vi frem tre trender av spesiell betydning for Norge og diskuterer

hvordan Norge har respondert så langt. Hvem søker Norge å samarbeide med, og hvilke nye utfordringer må norske politikere håndtere? Vi avslutter med å kort oppsummere hva klimaklubbkvaler innebærer.

Fra klima- til grønn industripolitikk

Noen forskere og tenketanker har lenge argumentert for å omdefinere hva klimapolitikk er – fra et miljøproblem til et infrastrukturproblem hvor klimapolitikens formål er innovasjon og utvikling av grønne industrier (Azevedo et al., 2020; Shellenberger et al., 2008). Flere land har over tid gått i denne retningen. EUs grønne giv (European Green Deal), som EU-kommisjonen la frem i 2021, er det fremste eksempelet på at dette skiftet nå er reelt. EUs strategi er både en klima- og vekststrategi som innlemmer klimahensyn i alle aspekter av EUs økonomiske utvikling (Sending et al., 2021). Også i Norge ser vi et økende fokus på industriutvikling og arbeidsplasser som del av klimapolitikken.⁴

Grønn industripolitikk må forstås som en strategisk respons hvor land posisjonerer egen industri for en fremtidig lavkarbonøkonomi (Bentley, 2021; Øverland & Kjærnet, 2009) i et mer «opportunistisk og kompetitivt klimaregime» (oversatt fra Bentley, 2021, s. 10). Samtidig kan ingen land utvikle grønne industrier alene. Spesielt for land som Norge, med et lite hjemmemarked, er det stor risiko forbundet med å ta investeringsbeslutninger i forventning om at eksportmarkeder i fremtiden vil etterspørre visse produkter og at disse vil falle inn under hva som da defineres som «grønt».

Det er spesielt EU som setter rammene for utvikling av norske grønne næringer. Når EU øker tempoet i omstillingen, legger dette også premisser for norsk omstillingstakt (LO/NHO, 2021). Men hva som skal danne grunnlag for teknologisamarbeid fremover, er uklart. Nye regelverk fra EU-kommisjonen kan både falle innenfor og utenfor EØS. Videre vil norsk forvaltning få utfordringer med å følge opp EUs grønne giv, ettersom det norske prinsippet om sektorforvaltning går på tvers av EUs sektorovergripende grønne strategi (Sending et al., 2021). Disse utfordringene har kommet til uttrykk i saker som brexit-toll på batterier og at Norge ikke søkte i tide om å bli med i EUs strategiske allianse for batteriproduksjon.

Grønn industriutvikling skaper også spenninger i norsk klimadebatt, spesielt når det gjelder rollen som krafteksportør. Ønsker Norge å utvikle et strategisk energipartnerskap med EU (for eksempel med utvikling av havvind til det europeiske markedet), eller skal den fornybare energien gå til utvikling av andre nye grønne industrier i Norge? Da Danmark nylig tok initiativ til et toppmøte om felles havvind i Nordsjøen, var ikke Norge med. Initiativet involverer kun land som allerede har

⁴ Se for eksempel *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025* <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>

meldt seg på det danske prosjektet for å bygge en kunstig energiøy i Nordsjøen (Ask, 2022).

Videre er det uavklart om bilateralt teknologisamarbeid vil utvikle seg til den typen internasjonale teknologisamarbeid som er nødvendig for å akselerere internasjonal omstilling (Victor et al., 2019). Som vi vil beskrive under, for å unngå konkurransevridning og muligens handelskonflikter bør for eksempel avkarbonisering av globale verdikjeder skje gjennom bredere globale initiativer som også legger grunnlag for internasjonal regulering av handelspolitikk.

Økende spenning mellom handel og klima

Når land gjennomfører klimapolitikk unilateralt, skaper dette bekymring for at industrien flytter sin produksjon til land med mindre ambisiøs klimapolitikk (Jakob, 2021; Yu et al., 2021). Slik karbonlekkasje undergraver effekten av klimapolitikken og kan også få store politiske konsekvenser for oppslutningen om smertefulle klimatiltak.

Det har alltid vært spenning mellom det globale liberale handelsregimet og klimapolitikken, men når EU nå fosser frem med en egen klimaagenda, tvinger dette frem ny debatt om forholdet mellom klima og handel.⁵ I EU ble risiko for karbonlekkasje opprinnelig løst med gratiskvoter og karbonkompensasjon for industrien underlagt EUs kvotemarked (ETS). Nå ligger det på bordet et forslag til karbongrenseavgift (*carbon border adjustment mechanism* – CBAM), hvor produkter produsert i land med svakere klimareguleringer vil få en ekstra kostnad ved import til EU (European Commission, 2021). CBAM skal i første omgang dekke fem sektorer – aluminium, elektrisitet, gjødsel, sement og stål.

EUs planer om en karbongrenseskatt bringer geopolitiske spenninger inn i klimapolitikken og kan utløse en «klimaklubbprosess» ved å insentivere myndigheter utenfor EU til å innføre strengere klimapolitikk. Noen land signaliserer at de vil motsette seg CBAM (BASIC, 2021). Andre vil antakeligvis tilpasse seg og samarbeide med det europeiske initiativet. Det kan oppstå klimarelaterte konflikter og/eller allianser mellom EU og land som Australia, Canada, Japan, Kina og USA.

Utfordringen med CBAM er at selv om det er et nasjonalt politisk virkemiddel, bør design og implementering koordineres med EUs handelspartnere (Climate Strategies, 2008). Men hvor skal disse beslutningene tas? Temaet er for politisk betent til at dette kan løses innenfor rammene av FNs klimaforhandlinger, og WTO er allerede i krise (Van Asselt & Zelli, 2012). Tyskland har tatt til orde for å gjøre G7-landene til kjernen i en klimaklubb (Wettengel, 2022), et forslag som kan forstås som en strategi for å møte internasjonal motstand mot CBAM.

⁵ Videre kan også grønn industripolitikk bryte med internasjonale handelsregler. Akkurat denne koblingen mellom klima og handel går vi ikke inn på her.

Norsk industri har stilt seg skeptisk til CBAM, da den mener at ordningen ikke vil sikre industrien i tilstrekkelig grad.⁶ Norske myndigheter har så langt fokusert på dialog med EU for å sikre norske interesser, og har også uttalt interesse for å delta i en klimaklubb. I alle tilfeller er det stor sannsynlighet for at viktige beslutninger forsvinner inn i fora Norge ikke har direkte tilgang til.

Norge er svært sårbar i en global økonomi hvor store handelspartnere stanger mot hverandre. Dersom EU for eksempel forhandler frem en bilateral avtale om CBAM med en tredjepart, er det fortsatt uavklart om Norge vil bli dekket av denne avtalen. Dette til tross for at Norge er medlem av EØS og sannsynligvis vil bli en del av det indre CBAM-området.⁷ Situasjonen ville vært annerledes dersom CBAM ble etablert gjennom en åpen internasjonal miljøavtale hvor Norge kunne bli med som likeverdig part.

Tettere kobling mellom klima- og oljepolitikk

Mens det på 1990- og 2000-tallet var relativt enkelt for Norge å holde olje og klima adskilt som politiske temaer, ble det stadig vanskeligere i løpet av 2010-tallet. Dette skyldes dels de nye overordnede målene for klimapolitikken som Parisavtalen innfører. Målet om «netto null» globale utslipp utfordrer framtidig bruk av fossil energi på en grunnleggende måte, og tydeliggjør at hoveddelen av fossile energiresurser må bli liggende urørt (Trout et al., 2022). Dels skyldes det også at Parisavtalen åpner for at landene selv definerer sine egne klimamål. Til sammen har disse utviklingstrekkene ført til økende diskusjon om behovet for å begrense ikke bare forbruket, men også produksjonen av fossil energi (Bang & Lahn, 2019; Paterson, 2021).

Krav om redusert utvinning av olje kom først fra klimaaktivister, men har de siste årene fått et bredere nedslagsfelt: toneangivende institusjoner som Det internasjonale energibyrådet og FNs miljøprogram har pekt på at ny oljeproduksjon bør begrenses av hensyn til klimamålene (International Energy Agency, 2021; SEI et al., 2021). Også i den akademiske litteraturen argumenteres det for at produksjon av fossil energi bør reguleres, enten som en del av eksisterende klimaavtaler eller gjennom en egen avtale (Asheim et al., 2019; Newell & Simms, 2020). Dette har skapt en ny situasjon der olje- og gassprodusenter i større grad enn før må begrunne sin produksjon, hvordan den henger sammen med klimapolitikken og hvordan den skal fases ut.

Oljeproduserende land har møtt presset for å forene olje- og klimapolitikk på ulike måter. Danmark og Costa Rica har etablert «Beyond Oil and Gas Alliance», en koalisjon av stater og delstater som lover å fase ut all oljeproduksjon.⁸ Alliansen består primært av stater med liten eller synkende produksjon. Deres politikk vil

⁶ Se for eksempel høringsuttalelser fra høring om Europakommisjonens forslag til ny CO₂-grensetilpasningsmekanisme (CBAM) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-europakommisjonens-forslag-til-ny-co2-grensetilpasningsmekanisme-cbam/id2866924/?expand=horingssvar>

⁷ E-postkorrespondanse med Knut L. Baumann i Norsk Industri 11.01.2021

⁸ <https://beyondoilandgasalliance.com/>

derfor ha begrenset direkte virkning på global oljeproduksjon og klimagassutslipp. Imidlertid kan alliansen få betydning i den grad den lykkes i å omdefinere «lederskap» i klimapolitikken og skape normative endringer som øker presset på større oljeproduserende land (Green, 2018).

Så langt har de større oljeprodusentene valgt en annet strategi. USA har etablert «Net Zero Producers Forum», et forum for oljeproduserende land som ønsker å opptre klimaansvarlig uten nødvendigvis å forplikte seg til å redusere egen produksjon.⁹ Norge har sluttet seg til denne alliansen, sammen med Canada, Qatar og Saudi-Arabia. Det er foreløpig uklart hva samarbeidet konkret skal gå ut på, men det er naturlig å tolke den nye alliansen som et svar på det økende klimapolitiske presset mot land som produserer fossil energi.

Hvor viktige disse nye alliansene vil være på lengre sikt, er for tidlig å si. En måte å forstå dem på er likevel som ansatsen til nye normative klimaklubber som fremmer spesifikke syn på sammenhengen mellom oljeproduksjon og klimapolitikk. Denne typen klubber leder Norge inn i allianser av land som vi har felles interesser med som oljeprodusenter, men som ellers står lenger fra Norge i klimapolitikken og andre spørsmål enn våre nordeuropeiske naboer. At produksjon av fossil energi vies større plass i klimapolitikken kan altså tvinge fram nye alliansepartnere for Norge.

De tre trendene beskrevet ovenfor reiser ulike problemstillinger for norsk klimapolitikk. Klimaklubbkvaler i denne sammenhengen innebærer valg mellom ulike politiske strategier hvor norske interesser settes opp mot hverandre og med mulige konsekvenser for utvikling av det internasjonale klimaregimet fremover (se oppsummering i tabell 2). Klimaklubbkvaler omhandler derfor både problemstillinger knyttet til hvem Norge skal samarbeide med og hvordan slikt samarbeid skal formaliseres, men også konsekvensene av å samarbeide med noen fremfor andre.

Tabell 2. Oppsummering klimaklubbkvaler

Trend	Endringer i spillereglene	Klimaklubbkvaler
Skifte fra klimapolitikk til grønn industripolitikk	Et mer kompetitivt klimaregime	Hvordan posisjonere norsk industri og sikre best innflytelse på rammevilkår som påvirker norske næringer? Hvordan bidra til teknologisamarbeid som akselererer avkarbonisering internasjonalt?
Økende spenning mellom klima- og handelspolitikk	Geopolitiske spenninger inn i klimapolitikken	Handelspolitiske virkemidler formes i fora Norge ikke har tilgang til eller blir løst bilateralt. Formalisering av klimaklubb kan undergrave FN-spoet.
Tettere sammenkobling mellom klima- og oljepolitikk	Skillet mellom klima- og oljepolitikk utfordres	Hvilke klimaklubber kan Norge engasjere seg i uten tydeligere skifte i den norske petroleumpolitikken? Hvordan samsvarer alliansepartnere i oljepolitikken med naturlige klimapolitiske alliansepartnere?

⁹ <https://www.energy.gov/articles/joint-statement-establishing-net-zero-producers-forum-between-energy-ministries-canada>

Videre er det viktige å se strategiske valg innenfor en av disse trendene i sammenheng med de andre trendene. Antakelig kan Norge fortsatt knytte seg tett opp mot EU for grønn industriutvikling og samtidig støtte USAs olje- og gassinitiativ. Men det kan bli stadig vanskeligere å kommunisere disse ulike strategiene, og å forsvare dem internasjonalt.

Konklusjon

Målet for Norge har vært en internasjonalt forhandlet FN-avtale som skal regulere alle lands klimainnsats. Dette skulle gjøre det lettere å forene Norges ønske om å være et foregangsland på klimaområdet med rollen som olje- og gassprodusent. Det ligger en viss ironi i at da vi endelig fikk en internasjonal avtale med nær universell deltakelse – Parisavtalen – ga den oss likevel ikke et felles regelverk som løser dette problemet. Tvert imot bidrar den til en fragmentering som stiller Norge overfor nye og vanskelige valg. Vi ser et skifte hvor norsk klimapolitikk nå i hovedsak handler om bilateralt og regionalt samarbeid. Det er fortsatt uklart hvordan Norge kan sikre sine interesser, spesielt når beslutninger om rammevilkår flyttes ut i fora som norske politikere ikke har direkte tilgang til. Videre ser vi at rommet for å balansere klimalederskap med rollen som olje- og gassprodusent blir mindre. Dette kan føre oss mot andre land enn EU, som Norge så langt har knyttet seg tett til. Nye former for klimaklubber bør bidra til å støtte opp om de multilaterale klimaforhandlingene. Dette krever at norske politikere ikke kun er opptatt av hvem Norge skal samarbeide med, men også hvem vi da ikke samarbeider med.

*Denne artikkelen er et produkt av prosjekter finansiert av Sveriges Energimyndighet (prosjektnr 48620-1) og Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) (prosjektnr. 2019-01993). Det er forfatterne som står for innholdet i artikkelen og den representerer ikke nødvendigvis synene til de finansierende institusjonene.

Om forfatterne

Ida Dokk Smith er seniorforsker ved NUPI. Hun har en ph.d. i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og mastergrad i internasjonal politikk fra Columbia University. Hennes forskningsinteresser er internasjonal klima – og energipolitikk, energiomsstilling og politisk økonomi. Hun har gjennomført feltarbeid i Colombia, Tanzania, Uganda og USA.

Bård Lahn er forsker ved CICERO Senter for klimaforskning og doktorgradskandidat ved TIK Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo. Hans forskningsfelt er norsk og internasjonal klimapolitikk, spenningen mellom klimamål og oljeforvaltning, og forholdet mellom politikk og vitenskapelig kunnskap.

Indra Øverland er forsker 1 og leder for forskningsgruppen på klima og energi på NUPI. Han tok doktorgraden sin på Universitetet i Cambridge og forsker på energitransisjon i tidligere Sovjet, ASEAN og globalt. Han er medforfatter av Det internasjonale klimapanelets sjette hovedrapport (IPCC AR6 WGII) og hans nyeste publikasjoner er Moving beyond the NDCs: ASEAN Pathways to a Net-Zero Emissions Power Sector in 2050; Funding flows for Climate Change Research on Africa: Where do they Come from and Where do they Go?; The ASEAN Climate and Energy Paradox; Climate Change and International Relations: A Five-Pronged Research Agenda; og The Misallocation of Climate Research Funding.

Referanser

- Andresen, S. & Butenschøn, S. H. (2001). Norwegian climate policy: From pusher to laggard? *International Environmental Agreements*, 1(3), 337–56. <https://doi.org/10.1023/A:1011576124137>
- Ask, A. O. (2022, 10. mai). *Norge ikke invitert når Danmark holder toppmøte om havvind i Nordsjøen*. Energi og Klima. <https://energiogklima.no/nyhet/brussel/norge-ikke-inviteret-nar-danmark-holder-toppmote-om-havvind-i-nordsjoen/>
- Asheim, G. B., Fæhn, T., Nyborg, K., Greaker, M., Hagem, C., Harstad, B., Hoel, M. O., Lund, D. & Rosendahl, K. E. (2019). The case for a supply-side climate treaty. *Science*, 365(6451), 325–327. <https://doi.org/10.1126/science.aax5011>
- Azevedo, I., Davidson, M. R., Jenkins, J. D., Karplus, V. J. & Victor, D. G. (2020). The paths to net zero: How technology can save the planet. *Foreign Affairs*, 99, 18.
- Bang, G. & Lahn, B. (2019). 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>
- BASIC. (2021). *Joint statement issued at the conclusion of the 30th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change hosted by India on 8th April 2021*. <https://www.gov.za/nr/speeches/joint-statement-issued-conclusion-30th-basic-ministerial-meeting-climate-change-hosted>
- Bentley, A., Lewis, J. I. & Oatley, T. (2021). Green industrial policy and the global transformation of climate politics. *Global Environmental Politics*, 21(4), 1–19. https://doi.org/10.1162/glep_a_00640
- Biermann, F., Pattberg, P., Van Asselt, H. & Zelli, F. (2009). The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis. *Global Environmental Politics*, 9(4), 14–40.
- Boasson, E. L. & Lahn, B. (2017). Norway: A dissonant cognitive leader? I R. K. Wurzel, J. Connelly & D. Liefferink (Red.), *Still taking a lead? The European Union in international climate change politics*. Routledge.
- Buchanan, J. M. (1965). An economic theory of clubs. *Economica*, 32(125), 1–14.
- Carbone, J. C., Helm, C., Rutherford, T. F. (2009). The case for international emission trade in the absence of cooperative climate policy. *Journal of Environmental Economics and Management*, 58, 266–280. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2009.01.001>
- Christensen, L. (2018). Norges klimamål for 2030. Fra global til europeisk kostnadseffektivitet. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 34(2), 113–33. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-04>
- Climate Strategies. (2008). *International cooperation to limit the use of border adjustment. Workshop Summary, South Center, Geneva, September 10, 2008*. Climate Strategies.
- European Commission. (2021). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism. European Commission*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf
- Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, 95(2), 1–28.
- Green, F. (2018). Anti-fossil fuel norms. *Climatic Change*, 150(1), 103–16. <https://doi.org/10.1007/s10584-017-2134-6>
- Hovden, E. & Lindseth, G. (2004). Discourses in Norwegian climate policy: National action or thinking globally? *Political Studies*, 52(1), 63–81. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00464.x>
- Hovi, J., Sprinz, D. F. & Underdal, A. (2014). Bottom-up or top-down? I T. L. Cherry, J. Hovi & D. M. McEvoy (Red.), *Toward a new climate agreement: Conflict, resolution and governance* (s. 167–180). Routledge.

- Hovi, J., Sprinz, D. F., Sælen, H. & Underdal, A. (2016). Climate change mitigation: A role for climate clubs? *Palgrave Communications*, 2(1), 1–9.
- International Energy Agency. (2021). *Global Energy Review 2021*. <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021>
- Jakob, M. (2021). Why carbon leakage matters and what can be done against it. *One Earth*, 4(5), 609–614.
- Jordan, A., Huitema, D., Van Asselt, H. & Forster, J. (Red.). (2018). *Governing climate change: Polycentricity in action?* Cambridge University Press.
- Keohane, R. O. & Victor, D. G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7–23.
- Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185–205.
- LO/NHO. (2021). *Felles energi- og industripolitisk plattform*. <https://www.lo.no/contentassets/557f658bba8e4b71a610b73f8bace503/rapport-felles-energi--og-industripolitisk-plattform-.pdf>
- Newell, P. & Simms, A. (2020). Towards a fossil fuel non-proliferation treaty. *Climate Policy*, 20(8), 1043–1054. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1636759>
- Nordhaus, W. (2015). Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review*, 105(4), 1339–1370.
- Oberthür, S. & Gehring, T. (Red.). (2006). *Institutional interaction in global environmental governance. Synergy and conflict among international and EU policies*. MIT Press.
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557.
- Paterson, M. (2021). ‘The end of the fossil fuel age?’ Discourse politics and climate change political economy. *New Political Economy*, 26(6), 923–36. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1810218>
- SEI, IISD, ODI, E3G & UNEP. (2021). *The production gap report 2021*. <http://productiongap.org/2021report>
- Sending, O. J., Bang, G., Melchior, A., Spets, A., Svendsen, Ø., Sverdrup, U. & Øverland, I. (2021). *EUs grønne giv – implikasjoner for norsk europapolitikk*. (NUPI-rapport 7/2021). <https://www.nupi.no/Publikasjoner/CRISStin-Pub/EUs-groenne-giv-implikasjoner-for-norsk-europapolitikk>
- Shellenberger, M., Nordhaus, T., Navin, J. & Norris, T. (2008). Fast, clean, & cheap: Cutting global warming’s Gordian knot. *Harvard Law & Policy Review*, 2, 93–118.
- Trout, K., Muttitt, G., Lafleur, D., Van de Graaf, T., Mendelevitch, R., Mei, L. & Meinshausen, M. (2022). Existing fossil fuel extraction would warm the world beyond 1.5°C. *Environmental Research Letters*, 17(6), 064010. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac6228>
- Van Asselt, H. (2014). *The fragmentation of global climate governance: Consequences and management of regime interactions*. Edward Elgar Publishing.
- Van Asselt, H. & Zelli, F. (2014). Connect the dots: Managing the fragmentation of global climate governance. *Environmental Economics and Policy Studies*, 16(2), 137–155.
- Victor, D. G. (2015). *The case for climate clubs*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum.
- Victor, D. G., Geels, F. W. & Sharpe, S. (2019). *Accelerating the low carbon transition: The case for stronger, more targeted and coordinated international action*. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/12/Coordinatedactionreport.pdf>
- Wettengel, J. (2022, 19. januar). *Germany aims to turn G7 into “nucleus of an international climate club” – chancellor*. Clean Energy Wire. <https://www.cleanenergywire.org/news/germany-aims-turn-g7-nucleus-international-climate-club-chancellor>
- Young, O. R. (2002). *The institutional dimension of environmental change: Fit, interplay and scale*. MIT Press.
- Yu, B., Zhao, Q. & Wei, Y. M. (2021). Review of carbon leakage under regionally differentiated climate policies. *Science of The Total Environment*, 146765.
- Øverland, I. & Kjærnet, H. (2009) *Russian renewable energy: The potential for international cooperation*. Ashgate.

Abstract in English Norway’s Climate Club Quandary

Norway’s international climate policy has always aimed at building a unitary global climate regime. However, the Paris Agreement reflects and accelerates the fragmentation of the climate regime and has been accompanied by the

emergence of a myriad of new climate initiatives between countries. This article highlights three trends that characterize the emerging climate regime: a shift from climate to green industrial policy; rising tension between climate and trade policy and pressure to merge climate and petroleum policy. We illustrate how climate clubs both create new rules within the climate regime and are formed in response to such rules. Navigating this new international landscape will be a central challenge for Norwegian climate policy moving forward. Norway's climate club quandary in this context implies choices between different political strategies and competing interests and with possible consequences for what type of climate regime Norway will contribute to. The climate club quandary is both related whom Norway seeks to collaborate with and the formalization of such collaboration, but also the consequences of collaborating with some countries and not with others.

Keywords: climate regime · fragmentation · climate clubs · climate policy · Norway