

Magnus André Mortvedt

Nord Stream II: Gassrørledningen som utfordrer amerikanske interesser

En casestudie av amerikansk utenrikspolitikk i lys av Allison's teoretiske rammeverk

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Torbjørn Lindstrøm Knutsen

Juni 2021

Magnus André Mortvedt

Nord Stream II: Gassrørledningen som utfordrer amerikanske interesser

En casestudie av amerikansk utenrikspolitikk i lys av Allisons teoretiske rammeverk

Masteroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Torbjørn Lindstrøm Knutsen
Juni 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Norwegian University of
Science and Technology

Abstract

This thesis is a foreign policy analysis of U.S. policy towards the ongoing dispute around the Nord Stream 2 gas-pipeline project that is intended to provide Europe with even more Russian gas in the forthcoming future. Russia is already the largest supplier of natural gas to Europe and the two Nord Stream pipelines could extend the Russian gas supply to approximately 110 billion cubic meters annually. The U.S. strongly condemn the construction of the pipeline as they see it as a Russian geostrategic project intended to divide Europe and weaken European energy security. At the same time, the United States is searching to increase their own natural gas export to Europe, meaning it could also be commercial interests behind the U.S. decision to oppose the project. This study presents and discusses various explanations for the American decision to oppose the project and sanction participants affiliated with the Nord Stream 2-pipeline. It draws on several theories, derived from both state-external and state-internal perspectives. By using a wide spectrum of primary and secondary sources I find that the U.S. foreign policy towards the construction of the Nord Stream 2-pipeline is mainly driven by geostrategic motives, combined with an underlying desire to gain a stronger foothold in the European gas market. I also find that internal actors within the U.S. departments, congress and organized interest-groups all heavily influence the American policy towards the pipeline and that the use of economic sanctions towards Russian actors tends to be a strategic measure frequently used in U.S. foreign decision making.

Key Words: U.S. foreign policy, energy security, strategic resources, pipeline politics, European gas market.

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en lang, innholdsrik og ikke minst spennende erfaring. Perioden har bydd på utfordringer med tanke på Covid-19 situasjonen som preger oss alle. På grunn av flere nedstenginger i samfunnet har det til tider vært vanskelig å kunne være fysisk til stede på campus og all veiledning har foregått digitalt. Likevel ville jeg ikke vært erfaringen foruten, situasjonen har tydeliggjort viktigheten av å jobbe strukturert og disiplinert med masteroppgaven. Jeg er veldig glad for valg av tema for oppgaven, det har virkelig inspirert meg til å legge ned et grundig arbeid.

Jeg vil sende en stor takk til familien min for både faglig og økonomisk støtte gjennom de fem årene i Trondheim. Det er virkelig en stor fordel å ha noen som tar seg tid til å lese gjennom og gi tilbakemelding på besvarelser og oppgaver som skal leveres. Videre vil jeg takke mine venner og medstudenter for fem hyggelige og morsomme år. Å ha venner som befinner seg i samme båt har vært både betryggende og motiverende for meg.

Til slutt ønsker jeg å rette en stor takk til veilederen min, Torbjørn Lindstrøm Knutsen, for uvurderlig veiledning gjennom perioden. Han har gitt meg gode innspill og hevet oppgavens kvalitet gjennom hans teoretiske, analytiske og språklige kompetanse. Jeg setter stor pris på ditt bidrag.

Magnus Mortvedt
Trondheim, 07.06.2021

Innhold

Abstract	I
Forord	II
Innhold	III
Figurer og tabeller	IV
Liste over forkortelser	V
1.0 Innledning	1
1.1 <i>Problemstilling</i>	4
1.2 <i>Valg av teoretisk forankring</i>	4
1.3 <i>Forskningsdesign og metode</i>	5
1.3.1 <i>Forskningsdesign</i>	5
1.3.2 <i>Kildeinnsamling og litteratur</i>	6
1.4 <i>Disposisjon</i>	8
2.0 Teori	9
2.1 <i>Energisikkerhet</i>	9
2.2 <i>Energi som en strategisk ressurs og maktmiddel</i>	11
2.3 <i>Storstrategi</i>	11
2.4 <i>Utenrikspolitisk analyse</i>	12
2.5 <i>Utside-inn perspektiv: Trekk ved statseksterne omgivelser</i>	14
2.5.1 <i>Rasjonell aktørmodell og økonomisk liberalisme: Statlig maktkamp på den globale arena</i>	14
2.6 <i>Innside-ut-perspektiv: Trekk ved statsinterne omgivelser</i>	18
2.6.1 <i>Organisasjonsprosessmodellen: Standardiserte handlingsmønstre</i>	18
2.6.2 <i>Interessepolitikkmodellen: Forhandlinger og interesseprioriteringer</i>	20
2.7 <i>Oppsummering</i>	22
3.0 Empirisk kartlegging og partielle analyser	23
3.1 <i>USAs atferd overfor Nord Stream II – kontekst og kartlegging av studiens avhengige variabel</i>	23
3.1.1 <i>Kontekst: Konflikten rundt Nord Stream II</i>	23
3.1.2 <i>Studiens avhengige variabel: USAs beslutning om å motarbeide Nord Stream II</i>	24
3.2 <i>USAs atferd belyst - kartlegging av studiens uavhengige variabler og vurdering av den enkelte hypotese opp mot empirisk data</i>	28
3.2.1 <i>Geostrategiske hensyn: faktiske forhold (X₁) og betydning for USAs politikk (H₁)</i>	28
3.2.2 <i>Kommersielle hensyn: faktiske forhold (X₂) og betydning for USAs politikk (H₂)</i>	32
3.2.3 <i>Organiserte interesser i stats- og styringsverket: faktiske forhold (X₃) og betydning for USAs politikk (H₃)</i>	39
3.2.4 <i>Organiserte interesser i samfunnet: faktiske forhold (X₄) og betydning for USAs politikk (H₄)</i>	42

4.0 Sammenfattende analyse	47
4.1 <i>Drivkrefter bak den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream II</i>	47
4.1.1 Eksterne drivkrefter	47
4.1.2 Interne drivkrefter	50
4.1.3 Sammenfatning av forklaringene.....	51
4.2 <i>Vurdering av casen opp mot USAs helhetlige utenrikspolitikk</i>	53
5.0 Konklusjon	54
5.1 <i>Problemstilling og resultater</i>	54
5.2 <i>Teoretiske og metodologiske valg, begrensninger ved studien</i>	56
5.3 <i>Implikasjoner av studien, videre forskning</i>	57
Litteraturliste.....	58
<u>Figurer og tabeller</u>	
Figur 1: Gassimport til EU	2
Figur 2: Kart - Nord Stream & Nord Stream 2.....	3
Figur 3: Teoretisk forklaringsmodell	14
Figur 4: Amerikansk gassproduksjon fra 1900-2020	34
Figur 5: Amerikansk gassproduksjon, konsum og import fra 1950-2020.....	34
Figur 6: Amerikansk gasseksport fra 1975-2020	35
Figur 7: Forklaringsmodell – motiverende og muliggjørende faktorer for den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream II.....	52
 Tabell 1: Deduktiv bro – fra teorigrunnlag til hypoteser og operasjonalisering av uavhengige variabler.....	 22

Liste over forkortelser

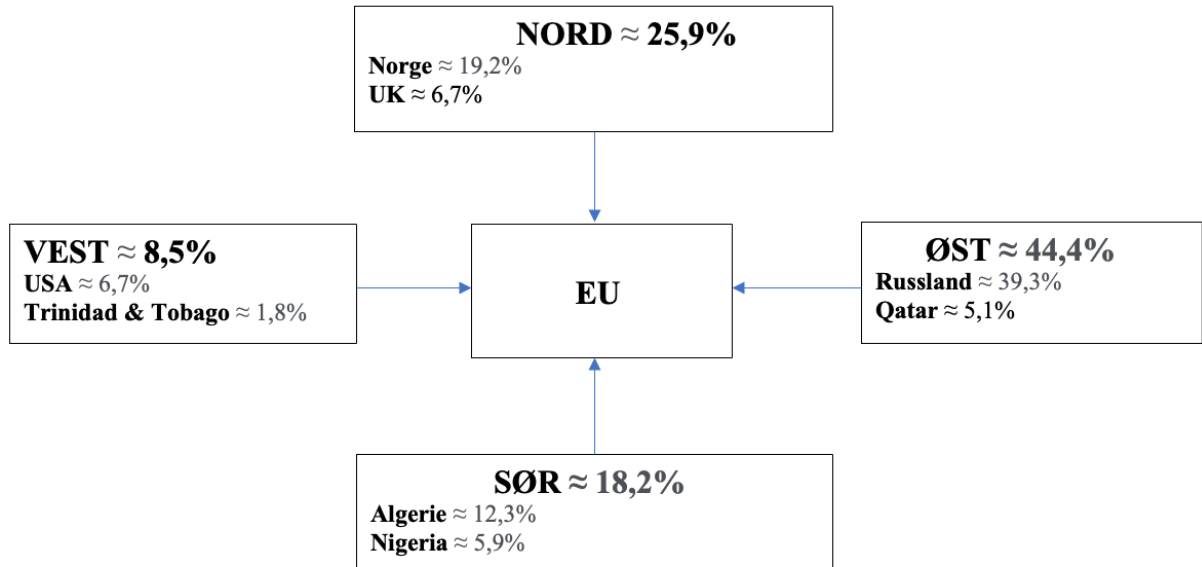
BCM	Milliarder kubikkmeter
CAATSA	Countering America's Adversaries Through Sanctions Act
DOD	U.S. Department of Defense
DOS	U.S. Department of State
EXCOM	Executive Committee of the National Security Council
IEA	International Energy Agency
IPM	Interessepolitikkmodellen
LNG	Liquefied Natural Gas
NDAA	National Defense Security Act
NS2	Nord Stream 2
NSS	National Security Strategy
OFAC	Office of Foreign Assets Control
OPM	Organisasjonsprosessmodellen
PEESA	Protecting Europe's Energy Security Act
PEESCA	Protecting Europe's Energy Security Clarification Act
RAM	Rasjonell aktørmodell
SOP	Standard Operasjonsprosedyre
SPI	Office of Economic Sanctions and Implementation
UPA	Utenrikspolitisk Analyse
USDT	U.S. Department of Treasury

1.0 Innledning

I 2011 startet driften av gassrørledningen Nord Stream som transporterer russisk gass til Europa. Gassrørledningen forsyner det europeiske markedet med maksimalt 55 milliarder kubikkmeter (BCM) gass årlig og strekker seg fra Ust-Luga i Russland, gjennom og under Østersjøen til den tyske byen Greifswald ved grensen til Polen. I 2015 ble en ny avtale signert mellom det statseide russiske energiselskapet Gazprom og en rekke europeiske energiselskaper for å starte utbyggingen av en ny parallell gassrørledning - Nord Stream 2. Dersom gassrørledningen ferdigstilles vil de to rørledningene til sammen kunne tilby en maksimal flyt av 110 BCM årlig til det europeiske markedet, dette tilsvarer omtrentlig 10% av det europeiske totalkonsumet av gass i løpet av et år (Nord Stream AG, 2013).

EU er avhengig av energiimport fra utenlandske aktører for å dekke totalkonsumet i løpet av et år. De to tradisjonelle råvarene innenfor energisektoren er olje og gass. Oljen er lettere omsettelig enn gass siden den er enklere å transportere og omsettes i et fritt marked. Risikoen er derfor betydelig større for at tilbyderer vil kunne bruke gassforsyningen til å manipulere og utnytte mottakeren siden man selv kontrollerer til hvem og hvor mye man ønsker å distribuere. EU ønsker å diversifisere hvilke tilbydere man mottar gassen fra nettopp for å unngå en for stor avhengighet av en spesifikk tilbyder. Unionen er avhengig av pålitelige tilbydere for å styrke sine medlemslands energisikkerhet. Mye av dagens import stammer fra Russland, et land som tidligere har vist vilje til å bruke gassdistribusjonen som et virkemiddel for å svekke andre stater og for å presse gjennom fordelaktige avgjørelser.

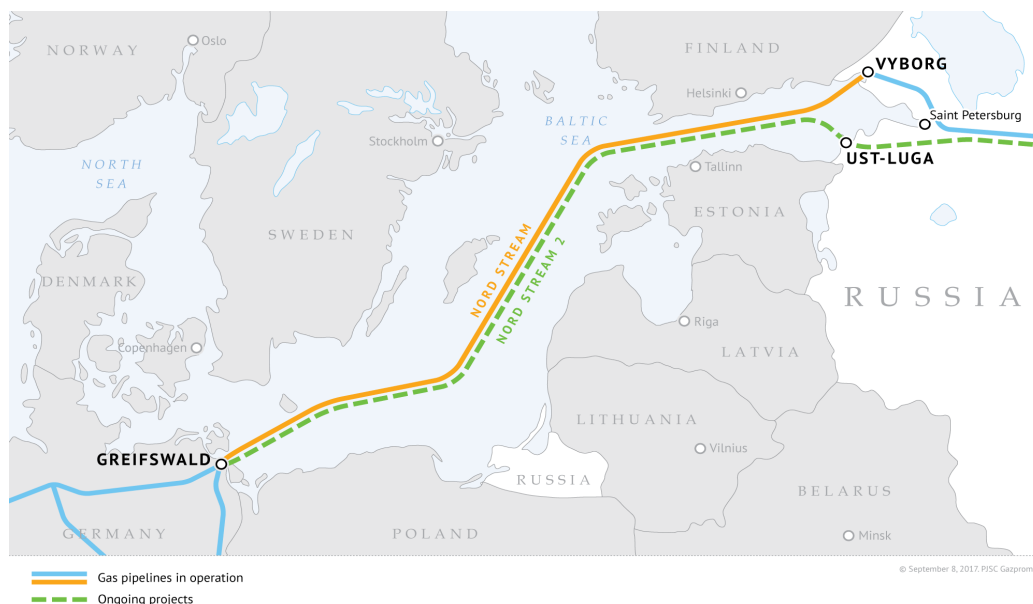
Figur 1 skisserer hvem EU mottar sin gass fra og hvor stor andel av den totale gassimporten hver region eller stat supplerer med. Som man kan lese av figuren importerer EU mest gass fra Øst, Russland er per dags dato den største eksportøren av gass til Europa med tilnærmet 40%, dette er ventet å øke ytterligere ved en eventuell ferdigstilling av Nord Stream 2.



Figur 1: Gassimport til EU (Eurostat, 2020)

USAs tradisjonelle handelspolitikk bygger på en liberal frimarkedsøkonomisk doktrine med like konkurransevilkår. Den amerikanske håndteringen overfor Nord Stream 2 konstituerer et brudd på ivaretagelsen av disse liberale markedsprinsippene ved at USA har besluttet å innføre sanksjoner mot alle selskaper og aktører som er involvert i utbyggingen av Nord Stream 2 (Kvale, 2019). Amerikanerne frykter at gassrørledningen vil bli brukt som et politisk våpen og pressmiddel fra Russland mot europeiske land. Innføringen av disse økonomiske sanksjonene er i utgangspunktet stikk i strid med de liberale markedsprinsippene om frie konkurransevilkår amerikanerne selv ønsker å forsvare. På motsatt side er Tyskland den største pådriveren for å ferdigstille utbyggingen fra europeisk side og forsvarer på mange måter disse liberale markedsprinsippene. Tyskerne hevder at prosjektet utelukkende er kommersielt og at amerikansk motstand er uberettiget. Konflikten rundt utbyggingen av gassrørledningen har dermed ført til at forholdet mellom USA og en av deres viktigste alliansepartnere i Europa, Tyskland, har blitt spent i løpet av de siste årene. Ferdigstillelsen av gassrørledningen utfordrer amerikanske strategiske interesser i Europa, økt russisk innflytelse truer både nasjonal sikkerhet og sikkerheten til europeiske alliansepartnere. Det kan derfor tenkes at det foreligger et sterkt geostrategisk motiv bak den amerikanske politikken overfor utbyggingen av Nord Stream 2.

Et annet, kanskje like så interessant utgangspunkt for den amerikanske motstanden til prosjektet er at USA i nyere tid har startet å eksportere Liquefied Natural Gas (LNG) til andre land. Europa har blitt et viktig marked for salg og eksport av amerikansk LNG og det er et uttalt mål fra amerikansk side å eksportere mer gass til Europa i årene som kommer. EU har de siste årene importert stadig mer LNG fra USA for å dekke behovet og diversifisere hvilke aktører man importerer gass fra. Siden den første leveringen i 2016 frem til i dag har EU importert mer enn 24 milliarder kubikkmeter (BCM) LNG fra USA og dette er ventet å øke i fremtiden (Europakommisjonen, 2020). Handelsavtalen mellom EU og USA som ble signert i juli 2018, under et møte mellom president Trump og president Juncker vil gi inntekter for LNG-industrien i USA og gi EU en større grad av sikkerhet i forsyningskjeden (Schlegel, 2020, s. 74). Takket være skifergass-revolusjonen i USA et tiår tilbake i tid har amerikanerne nå etablert seg som verdens største gassprodusent foran Russland og Iran (Lotz, 2020, s. 36). Selv om USA er den største gassprodusenten globalt har konsumet tidligere oversteget produksjonen i landet inntil nylig hvor nye metoder for å hente ut skifergass har blitt tatt i bruk slik at produksjonen nå overstiger det totale konsumet og det er mulig å selge overskuddet til andre land.¹ Prisen på amerikansk LNG er likevel betraktelig høyere enn den prisen Russland kan tilby ettersom gassen må fryses ned, lagres og fraktes på skip over Atlanterhavet for å nå det europeiske markedet.



Figur 2: Kart - Nord Stream & Nord Stream 2 (Nord Stream AG, 2017).

¹ Denne metoden er kjent som hydraulisk oppsprekking, populært kalt «fracking» på engelsk.

1.1 Problemstilling

Utbyggingen og ferdigstillelsen av Nord Stream 2 har blitt en svært viktig sak for involverte parter, både politisk og økonomisk. Oppgavens formål er å undersøke den amerikanske tilnærmingen til prosjektet. Gjennom utenrikspolitisk analyse vil oppgaven kartlegge hvilke faktorer som kan tenkes å påvirke den amerikanske beslutningsprosessen som i sin helhet kulminerer i amerikansk utenrikspolitikk. Spørsmål oppgaven søker å finne svar på er hvilke motiver som ligger bak den amerikanske tilnærmingen, er det de eksterne faktorene på systemnivå eller de interne faktorene ved stats- og styringsverket som påvirker beslutningsprosessen og den utenrikspolitiske atferden? Videre vil det diskuteres om den amerikanske politikken som føres enten er spesifikk for casen som studeres eller om den kan forstås som en del av en større amerikansk storstrategi til Eurasia.² Med bakgrunn i disse spørsmålene lyder oppgavens overordnede problemstilling som følger:

Hvilke drivkrefter ligger bak den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2?

Problemstillingen legger opp til en casestudie av amerikansk utenrikspolitikk i det 21. århundre. Målet med oppgaven er å kartlegge amerikanske interesseprioriteringer, samt det utenrikspolitiske handlingsrommet som muliggjør den amerikanske utenrikspolitikken. Bakgrunnen for valg av tema og problemstilling i denne oppgaven er den stadig økende konflikten og spenningen knyttet til utbyggingen av gassrørledningen Nord Stream 2. Fordi utbyggingen fortsatt pågår på tross av sterk amerikansk motstand vil saken og dermed også det utenrikspolitiske handlingsrommet kunne endres i løpet av kort tid.

1.2 Valg av teoretisk forankring

For å besvare oppgavens problemstilling og disse underliggende spørsmålene vil oppgaven lene seg på utenrikspolitisk analyse (UPA) som et overordnet teoretisk rammeverk. Utenriksfeltet befinner seg i friksjonsflaten mellom statens globale og samfunnsmessige omgivelser (Fermann, 2018, s. 102). Mulighet, motiv og middel er de tre «M-ene» i utenrikspolitisk strategisk ledelse og studiet av utenrikspolitikk. UPA inviterer forskeren til å rekonstruere, fortolke og forklare utenrikspolitiske beslutningsprosesser og atferd i lys av statens eksterne og interne handlingsbetingelser, egenskaper ved stats- og styringsverket, og

² Eurasia er den politiske betegnelsen for de tidligere Sovjetrepublikkene (Norsk Utenrikspolitisk Institutt, 2021).

beslutningstakernes virkelighets- og interesseforståelse (Ibid, s. 90). Forskeren er på tryggere grunn når utenrikspolitiske fenomener studeres med noe historisk distanse, denne oppgaven vil kombinere begge deler ved å kartlegge amerikansk strategi både med et historisk perspektiv og i nåtid. De teoretiske perspektivene innenfor rammen av utenrikspolitisk analyse vil støtte seg på tre analytiske modeller utarbeidet av Graham Allison (1969) gjennom sin studie av amerikansk utenrikspolitikk overfor Cubakrisen i 1962. Allisons tre modeller - rasjonell aktørmodell, organisasjonsprosessmodellen og interessepolitikkmodellen vil benyttes for å belyse den amerikanske utenrikspolitikken.³ Rasjonell aktørmodell, supplert med økonomisk liberalisme belyser de eksterne drivkreftene på systemnivå. Allison har mottatt kritikk fra forskningsmiljøet for å nettopp overse en liberal tilnærming i sitt arbeid. Disse kategoriseres under utside-inn tilnærminger. Organisasjonsprosessmodellen og interessepolitikkmodellen belyser på sin side de interne drivkreftene på statsnivå. Disse kategoriseres under innside-ut tilnærminger. Det teoretiske grunnlaget vil bli tatt i bruk for å utlede fire hypoteser som vil knyttes opp mot de empiriske funnene for å besvare oppgavens problemstilling. En nærmere redegjørelse for det teoretiske rammeverket følger i kapittel 2.

1.3 Forskningsdesign og metode

1.3.1 Forskningsdesign

Jeg har valgt å studere amerikansk utenrikspolitikk overfor utbyggingen av Nord Stream 2, oppgaven er derfor konstruert som en casestudie av amerikansk energipolitikk på den globale arena. Valget av case begrunnes med utgangspunkt i personlig interesse for amerikansk utenrikspolitikk, energisikkerhet og stormaktrivalisering. I tillegg er temaet svært aktuelt og kan få store konsekvenser for involverte aktører. Vi har i nyere tid sett viktigheten av naturressurser som olje og gass for å skape en sikker energiforsyning til en region eller stat. Med en økende befolkningsvekst og stadig økende utvikling og behov blant jordas befolkning vil denne «kampen» om energikilder trolig bli enda viktigere i årene som kommer. Dette trigger en personlig lyst til å undersøke disse temaene nærmere i en mastergradsavhandling.

Problemstillingen som omfavner denne oppgaven, kan best forklares ut ifra en kvalitativ tilnærming. Kvalitativ analyse egner seg best der hvor antall case er få og hvor man søker å gå i dybden av materialet, snarere enn i bredden. Et annet kjennetegn ved kvalitativ forskning er at dataen som innhentes kommer i form av tekst som forskeren fortolker i motsetning til

³ På engelsk kjent som Rational Actor Model, Organizational Process Model og Bureaucratic Politics Model.

kvantitativ metode som ofte henter dataen i form av tall (Tjora, 2013, s. 18). Jeg fremholder at metode er et verktøy – eller ulike teknikker for å studere et fenomen jamfør Moses & Knutsen (2012), derfor er det naturlig at valg av forskningsspørsmål kommer i forkant av valg av metode og ikke motsatt. Hvert forskningsspørsmål ledes an av hvilken metodisk tilnærming man anvender for å studere et spesifikt fenomen.

De teoretiske generaliseringene benyttes for å kaste lys over caset som skal studeres. Studiet er derfor teoretisk fortolkende ved at man anvender allerede foreliggende teori på det caset man ønsker å forklare. I oppgaven anvendes begreper som noen vil hevde er mest vanlig i studier med en kvantitativ metode: *variabler* identifiseres som inngår i teoretisk begrunnede sammenhenger; *hypoteser*. Videre operasjonaliseres variablene og belegges empirisk for å til slutt analyseres med utgangspunkt i hypotesene som er blitt etablert. Denne deduktive tilnærmingen som man ofte finner igjen i kvantitative analyser, fungerer også i en kvalitativ casestudie for å beskrive prosessen fra teori til analyse. Det vil ikke være hensiktsmessig å generalisere videre ut fra oppgavens funn, det er heller ikke min intensjon. Det teoretiske grunnlaget er valgt ut ifra et ønske om å forstå den aktuelle casen og ikke for å teste teoriens forklaringskraft.

1.3.2 Kildeinnsamling og litteratur

For å kunne gjøre en grundig analyse av årsaksforhold er man i følge Yin (2003) avhengig av å samle inn data fra flere forskjellige kilder. For å kunne besvare oppgavens problemstilling har jeg derfor benyttet meg av et sammensatt kildegrunnlag basert på både *primærkilder* og *sekundærkilder*.

Det finnes en klar rangering mellom disse to hovedtypene: man bør i størst mulig grad benytte seg av primærkildene dersom de finnes tilgjengelig siden primærkildene er direkte produkter av hendelsen som studeres. Dette kan være øyenvitneskildringer, offentlige dokumenter, uttalelser fra statsansatte, utdrag fra komiteer eller høringer og diplomatiske papirer (Moses & Knutsen, 2012, s. 122). Denne oppgaven vil i størst mulig grad benytte seg av primærkildene for å svare på oppgavens problemstilling. Disse kildene vil hovedsakelig bestå av offentlige dokumenter gjennom høringer og debatter i den amerikanske Kongressen, lover og lovforslag, årlige sikkerhetsstrategier, offentlige uttalelser fra beslutningstakere og embetsmenn i det amerikanske stats- og styringsverket, samt konferanser hvor disse personene har en

deltakende rolle. I tillegg vil det med all sannsynlighet finnes andre dokumenter med relevans som er unndratt offentlighet og som man ikke får tilgang til eller autorisasjon til å benytte seg av.

Sekundærkildene utgjør også et viktig bidrag for denne studien. Disse kildene er fjernet fra den opprinnelige hendelsen og kan ta form som en fortelling basert på primærkildene gjennom eksempelvis en nyhetsartikkel eller andre forskningsartikler. Sekundærkildene kan benyttes for å innhente bakgrunnsinformasjon, kartlegge hendelser i en kronologisk rekkefølge eller for å skape en oversikt over temaet og hendelsesforløpet (Moses & Knutsen, 2012, s. 122). Disse kildene vil hovedsakelig bestå av data innhentet gjennom mediekanalen og annen litteratur som berører oppgavens problemstilling.

Ved å benytte meg av et bredt spekter av kildemateriell, får jeg utnyttet styrken ved casestudier. Bruken av et diversifisert kildemateriale bidrar til å styrke oppgavens reliabilitet ved at sannsynligheten for målefeil begrenses (Ringdal, 2013, s. 96). Det er imidlertid viktig å påpeke at undersøkelsen tar utgangspunkt i USAs holdninger til utbyggelsen av Nord Stream 2 og at den dataen som presenteres i stor grad er preget av «amerikanskvennlig» skjevhet siden studien hovedsakelig tar utgangspunkt i amerikanske holdninger til prosjektet.

Når det kommer til tidligere forskning på feltet, er det svært begrenset med relevant akademisk litteratur. Mye er skrevet om europeisk energisikkerhet, men forholdsvis lite er skrevet om den spesifikke casen. Tidligere studier som omhandler Nord Stream 2 er sentrert rundt debatten om gassrørledningen, det europeiske gassmarkedet og splittelsen blant medlemsland i EU: Loskot-Strachota (2016) tilbyr en innsiktsfull synopsis over debatten rundt Nord Stream 2, Fischer (2016) diskuterer implikasjonene av Nord Stream 2 for det europeiske gassmarkedet og Nohr (2020) gjør en komparativ analyse av Polen og Tyskland for å forklare de to landenes ulike tilnærming til prosjektet. Disse studiene er verdifulle for å kunne forstå saken ut ifra en europeisk kontekst, men forklarer ikke den amerikanske politikken. Likevel er det et par bidrag som er relevant for min studie: Yafimava (2015) undersøker hvordan Russland bruker gass som et politisk våpen overfor andre aktører. Jacobsen (2021) gir en kort redegjørelse for den amerikanske motstanden og sanksjoneringen overfor prosjektet, men fokuset skifter i løpet av artikkelen over på de mulige virkningene en ferdigstillelse av gassrørledningen vil ha for Ukraina og Tsjekkia. Palanisami (2020) belyser i sin artikkel de geostrategiske motivene for den amerikanske motstanden, uten å gå videre i

dybden på andre tenkelige faktorer. Majoriteten av litteraturen som omhandler den amerikanske politikken kommer i form av nyhetsartikler eller paneldebatter som i stor grad representerer forfatterens eller deltakerens egne oppfatninger. Disse betraktningene må derfor observeres med et kritisk blikk. Det kan være utfordrende å ikke ha noen tidligere forskning å relatere seg til, men det kan imidlertid også være en fordel ved at denne studien bærer preg av originalitet. Mitt bidrag kan øke forståelsen rundt hvilke drivkrefter som ligger bak den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2, samtidig kan studien åpne nye dører for å utforske andre problemstillinger og temaer knyttet til casen.

1.4 Disposisjon

Dette kapitlet har presentert oppgavens problemstilling og tema. Videre fulgte en kort gjennomgang av oppgavens teoretiske forankring, deretter en kartlegging av metode og kildebruk. I neste kapittel vil det teoretiske rammeverket bli presentert i sin helhet og jeg vil utlede fire hypoteser på bakgrunn av dette. I kapittel 3 vil jeg først redegjøre for bakgrunnen for konflikten rundt Nord Stream 2, deretter følger en empirisk kartlegging av den avhengige variabelen. Deretter vil jeg kartlegge hver enkelt uavhengige variabel og vurdere de empiriske påstandene opp mot oppgavens problemstilling i fire partielle analyser. I kapittel 4 vil det gjøres en sammenfattende analyse der de ulike faktorene vil bli kategorisert inn under motiverende og muliggjørende faktorer. Til slutt følger en konklusjon i kapittel 5 der en oppsummering av studiens resultater vil bli presentert, samt studiens begrensninger og videre forskning.

2.0 Teori

Problemstillingen i denne oppgaven tar utgangspunkt i den amerikanske utenrikspolitikken som føres mot utbyggingen av Nord Stream 2. Det som skal forklares er altså USAs utenrikspolitikk. I dette kapittelet vil det teoretiske rammeverket for oppgaven bli introdusert. Først vil det gis en gjennomgang av tre sentrale begreper: energisikkerhet, energi som en strategisk ressurs og storstrategi. Deretter følger en gjennomgang av studiet av utenrikspolitikk, herunder utenrikspolitisk analyse. Til slutt følger en redegjørelse av oppgavens teoretiske utgangspunkt: de eksterne og interne faktorene som kan tenkes å påvirke casen som studeres. Det teoretiske rammeverket kategoriseres i to deler, utside-inn perspektiver (systemnivå) og innside-ut perspektiver (statsnivå) i tråd med Fermanns (2018) modell for utenrikspolitisk analyse. Oppgaven vil ta i bruk Allison's (1969) tre klassiske modeller fra sin studie av den amerikanske beslutningsprosessen under Cubakrisen: rasjonell aktørmodell (RAM), organisasjonsprosessmodellen (OPM) og interessepolitikkmodellen (IPM). I tillegg vil det under utside-inn tilnærmingen inkluderes et liberaløkonomisk perspektiv. Ut ifra det teoretiske rammeverket vil det utledes hypoteser om hvilke motiver som ligger bak den amerikanske utenrikspolitikken overfor utbyggingen av Nord Stream 2. På denne måten knyttes teori og empiri sammen og bidrar til å strukturere analysen som følger i kapittel 3 og 4. Teoriens rolle i en statsvitenskapelig studie som denne gjør det mulig å bygge på allerede etablert kunnskap. Teorien søker å forklare hvorfor eller hvordan ulike fenomener henger sammen, ved å knytte teorien opp mot det empiriske utsagnet kan man si noe om årsakssammenhengen mellom X og Y.

2.1 Energisikkerhet

Internasjonal handel med naturgass er muliggjort gjennom bruk av undersjøiske rørledninger på tvers av grensene, i tillegg kan Liquefied Natural Gas (LNG) fraktes på tvers av landegrenser og kontinenter gjennom eksempelvis skipsfart. EU er avhengig av energiimport fra utenlandske aktører for å dekke totalforbruket i løpet av et år. De to tradisjonelle råvarene innenfor energisektoren er olje og gass. Oljen fraktes på skip og skifter eierskap opptil flere ganger før den tas i bruk, med gass er situasjonen en helt annen: naturgass fraktes enten gjennom den tradisjonelle måten ved bruk av interkontinentale gassrørledninger eller ved den mer moderne metoden som innebærer å fryse ned flytende naturgass og frakte den på

spesiallagde skip.⁴ Risikoen er derfor betydelig større for at tilbyderen vil kunne bruke gassen til å manipulere og utnytte mottakeren siden man selv kontrollerer til hvem og hvor mye man ønsker å distribuere. Særlig gjelder dette den russiske gassforsyningen som er låst i materiell infrastruktur i form av et transportnett av gassrørledninger inn til Europa. Dette gir Russland et fortrinn overfor mottakeren og markedet i sin helhet ved at man kan bruke gassdistribusjonen som et politisk pressmiddel. Forbrukeren kan heller ikke velge bort forsyneren når infrastrukturen først er etablert. EU ønsker å diversifisere hvilke tilbydere man mottar gassen fra nettopp for å unngå en for stor avhengighet av en spesifikk tilbyder. Unionen er avhengig av pålitelige tilbydere for å styrke sine medlemslands energisikkerhet. Russland har tidligere vist vilje til å bruke gassdistribusjonen som et virkemiddel for å svekke andre stater og for å presse gjennom fordelaktige avgjørelser.

Den største konsumenten av naturgass USA, er i stor grad selvforsynt og har de senere årene vist en stadig større vilje til å eksportere LNG inn til det europeiske markedet som i stor grad er avhengig av import fra andre land. EU importerer omtrentlig 58% gass årlig fra andre stater for å dekke energibehovet og en stor grad av importen stammer fra Russland (Eurostat, 2018). Det europeiske konsummarkedet er bredt og sikrer store økonomiske inntekter for eksportland, men europeisk avhengighet av importert gass kan også sees som både en økonomisk og en geopolitisk risiko. EU er avhengig av en pålitelig og sikker forsyning for å dekke sitt behov, Barton et al. (2004) forstår energisikkerhet som et forhold der en nasjon har tilgang til tilstrekkelige energikilder til rimelige priser i overskuelig fremtid uten risiko for forstyrrelser i ytelsen som blir tilbudt. I 2014 la Europakommisjonen frem en strategi for energisikkerhet i EU. Selv om EU de siste årene har gjort fremskritt i å øke energiforsyningssikkerheten så er unionen fortsatt sårbar for det kommisjonen kaller eksterne energisjokk. Strategiens formål er å på kort sikt gjøre EU bedre rustet til å møte forstyrrelser i energileveranser. På lang sikt skal strategien redusere avhengighet av enkelte energibærere, leverandører og ruter (Regjeringen, 2014). Ved å sikre et bredere mangfold av energiforsyninger fra ulike leverandører vil EU være mindre avhengig av spesifikke aktører og gassrørledninger som Nord Stream 2. Dette kan i større grad beskytte unionen fra politiske eller økonomiske pressmidler fra andre stater.

⁴ Når naturgassen kjøles ned til -162 grader går den over fra gassfase til væskefase. Nedkjølingen fører til at volumet på gassen reduseres til 1/600 av volumet i gassfase (Barents Naturgass, 2021).

2.2 Energi som en strategisk ressurs og maktmiddel

Energi regnes som en strategisk ressurs, stater er avhengig av sikker tilførsel av tilstrekkelig energi for å nå viktige politiske mål knyttet til industrialisering samt økonomisk og teknologisk utvikling. Energi er en strategisk ressurs fordi den er avgjørende for å kunne produsere andre nødvendige ressurser innad i en stat og således nå de målene man setter seg for samfunnsutvikling, uten tilgang på energi er det nærmest umulig å sikre sosioøkonomisk utvikling (Fermann, 2009). Tilgang på naturressurser som olje og gass gir også økt makt og innflytelse både nasjonalt og på tvers av landegrenser for aktøren som besitter ressursen. Analysen av makt ansees vanligvis som realismens domene, der litteraturen peker på at makt er evnen til å påvirke en annen til å gjøre hva vedkommende ellers ikke ville ha gjort. Staten som politisk form er unik fordi den idealtypisk har et «monopol på legitim bruk av fysisk makt innenfor et avgrenset territorium» (Weber, 2000, s. 9). Makt har to hovedkomponenter, maktressursene og evnen til å bruke dem formålstjenlig. Resurser omsettes i innflytelse bare dersom de kan mobiliseres for politiske formål (Toje, 2010). Statens evne til å føre en selvstendig utenrikspolitikk overfor andre stater påvirkes i høy grad av styrker og svakheter ved statens interne autoritetsgrunnlag og legitimitet (Fermann, 2018, s. 23). En eventuell ferdigstilling av Nord Stream 2 vil i høyeste grad kunne øke den russiske innflytelsen og makten over det europeiske gassmarkedet.

2.3 Storstrategi

Storstrategi ("Grand Strategy") handler om en stats samlede målsetninger og hvordan disse prioriteres hvis en antar at ressursene er begrenset, samt å velge de beste instrumentene eller midlene for å nå disse målsetningene (Heuser, 2010, s. 18). Hal Brands (2014) hevder at en storstrategi kan forstås som et målrettet og sammenhengende sett av ideer for hva en stat ønsker å oppnå og hva staten må gjøre for å oppnå disse målene. Storstrategi krever en klar forståelse for hvordan det internasjonale systemet er bygd opp, hvilke mål og interesser staten har i det internasjonale systemet, de primære truslene eller utfordringene knyttet til disse mål og interessene og hvilke virkemidler som kan tas i bruk for å forsvare disse. Strategien som velges må være sammenhengende i forhold til mål og midler, det vil si at en må kunne knytte middelbruken til hvilket mål man ønsker å oppnå. Sammenhengen mellom mål og midler må være instrumentell, og midlene kan være økonomiske, politiske, militære og diplomatiske. En stats storstrategi er det konseptuelle rammeverket som gjør at staten kan fastslå hva man

ønsker å oppnå og hvordan man kan oppnå sine mål og interesser: «It is the theory, or logic that guides leaders seeking security in a complex and insecure world» (Brands, 2014, s. 3).

Storstrategi - i motsetning til en distinkt militær strategi eller økonomisk strategi er både helhetlig og langsiktig. Den krever en horisont på tiår snarere enn år. En storstrategi er et sett med etablerte retningslinjer som varer en viss tid og som må bære følgende tre egenskaper: i) klart definerte mål, (ii) konsistens i politikk og (iii) mekanismer for å måle triumf eller fiasko (Stenslie, 2013, s. 332). Kartleggingen av sin motstanders politiske vilje til å hevde sine mål og interesser blir derfor også viktig for å forstå hvilken respons man vil motta ved valg av strategi.

Det mest kjente eksempelet av storstrategi i praksis er USAs oppdemningsstrategi overfor Sovjetunionen under den kalde krigen. Strategien hadde klare definerte politiske mål der oppdemning var en politikk hvor militære, diplomatiske og økonomiske midler ble tatt i bruk for å stoppe spredningen av kommunismen og styrke USAs sikkerhet og innflytelse globalt. Gjennom å bygge opp Vest-Europa og Asia i form av økonomisk støtte og industrialisering var USA i stand til å balansere sovjetisk innflytelse globalt. (Brands, 2014, s. 18). Graden av triumf eller fiasko var i tillegg lett målbar: hvorvidt Sovjetunionens globale makt og innflytelse ble redusert eller vokste. Oppdemningsstrategien var et konsept som ble utviklet, raffinert og endret gjennom flere episoder med hendelser som krevde at de amerikanske beslutningstakerne til enhver tid måtte være tilbøyelige for å endre hvilken tilnærming man valgte, dette er også et eksempel på at en stats storstrategi ikke blir satt og fulgt slavisk, men heller er i endring ettersom nye trusler og mål skapes med tiden.

2.4 Utenrikspolitisk analyse

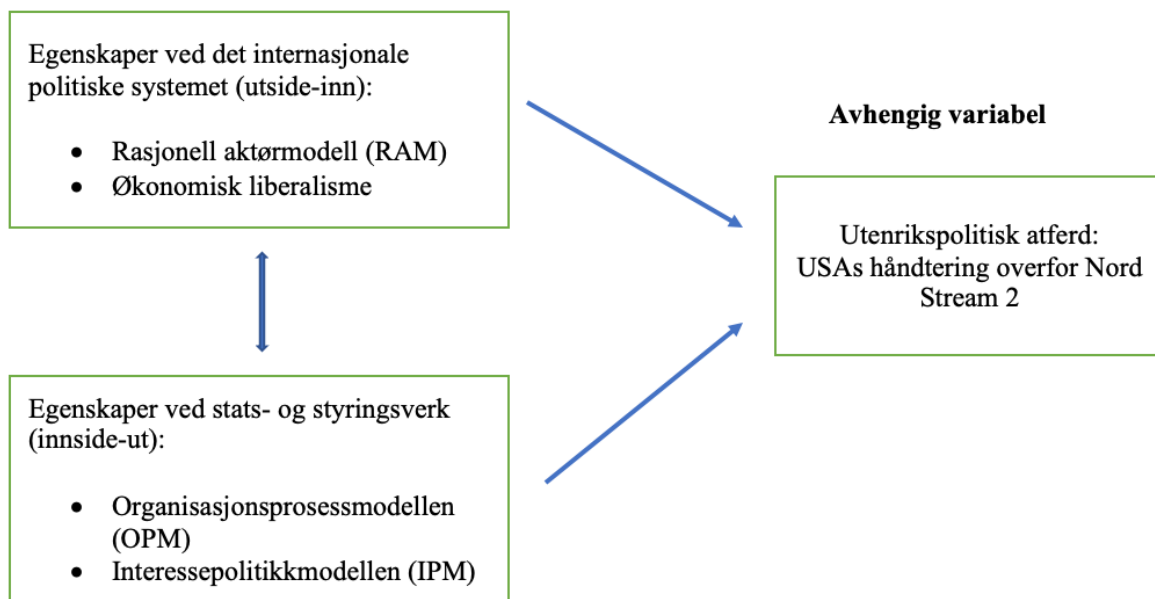
Det sentrale fokuset i studiet av internasjonale relasjoner er mellomstatlige samhandling og samhandlingseffekter, mens studiet av staters utenrikspolitikk setter søkelys på enkeltstaters utenrikspolitiske beslutninger (Inderberg 2007, s. 14). Utenrikspolitikk kan defineres som territorialstatens utad- og formålsrettede virksomhet der strategier velges og virkemidler anvendes i lys av statens kollektive selvforståelse, utenrikspolitiske målsettinger, maktmidler og de konkrete utfordringene staten står overfor (Fermann, 2018, s. 91). Den kreative utøveren av utenriks- og sikkerhetspolitikk er opptatt av å utforme, iverksette og begrunne utenrikspolitiske virkemidler som oppfattes som realistiske og hensiktsmessige svar på aktuelle problemstillinger. Mulighet, motiv og middel er tre viktige komponenter for å

forklare utenrikspolitisk strategisk ledelse og studiet av utenrikspolitikk (Ibid, s. 89-90).

Gjennom utenrikspolitisk analyse (UPA) forsøker man å rekonstruere, fortolke og forklare utenrikspolitiske beslutningsprosesser og atferd i lys av statens eksterne og interne handlingsbetingelser, egenskaper ved stats- og styringsverket, og/eller beslutningstakernes virkelighets- og interesseforståelse. En analyse av en stats utenrikspolitikk kan dermed foregå på flere ulike nivåer. Den kan ta utgangspunkt i strukturen ved det internasjonale systemet ved å studere hvilke eksterne faktorer som påvirker beslutningsprosessen, den kan studere organiseringen eller rollemønstrene internt og den kan studere karakteristikker helt nede på individnivå ved å se på særtrekk ved personer som innehar sentrale stillinger i den staten man studerer.

Den avhengige variabelen innen UPA viser til staters atferd. De uavhengige variablene er de faktorene som påvirker denne atferden.

For å analysere USAs utenrikspolitiske tilnærming til utbyggingen av Nord Stream 2 vil oppgaven i hovedsak benytte seg av det teoretiske rammeverket utarbeidet av Graham Allison for å studere utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Allison introduserte i 1969 tre konseptuelle modeller for å forklare den amerikanske beslutningsprosessen overfor Cubakrisen. Disse tre modellene er blitt hyppig brukt i forskningslitteraturen for å belyse effektene av strukturelle eksterne faktorer på internasjonalt nivå gjennom rasjonell aktørmodell (RAM), samt egenskaper på nasjonalt nivå gjennom organisasjonsprosessmodellen (OPM) og interessepolitikkmodellen (IPM). Oppgaven vil lene seg på to nivåer for forklaring av amerikanske beslutningsprosesser og atferd mot utbyggingen av Nord Stream 2: de eksterne og interne omgivelsene som kan tenkes å ha en påvirkning. De eksterne faktorene kategoriseres som outside-inn perspektiver som ser på hvordan strukturelle faktorer påvirker den amerikanske beslutningsprosessen. Allisons rasjonell aktørmodell (RAM) danner grunnlaget for perspektivene under overskriften «outside-inn» perspektiver. Videre vil Organisasjonsprosessmodellen (OPM) og Interessepolitikkmodellen (IPM) danne grunnlaget for de interne trekkene innad i staten under overskriften «innside-ut» perspektiver.



Figur 3: Teoretisk forklaringsmodell

2.5 Utside-inn perspektiv: Trekk ved statseksterne omgivelser

2.5.1 Rasjonell aktørmodell og økonomisk liberalisme: Statlig maktkamp på den globale arena

Allisons første konseptuelle modell bygger på forståelsen av staten som en enhetlig rasjonell aktør. Aktøren er rasjonell i sine valg av handling for å nå sine målsetninger og har en subjektiv oppfatning om hva som er mulige valg og konsekvensene av valgmulighetene, hvor valgmuligheter og tilhørende konsekvenser begrenses av hva aktøren anser som relevant informasjon, og den evne aktøren har til å fortolke denne informasjonen (Allison & Zelikow, 1999, s. 18). Synet på staten som en enhetlig rasjonell aktør danner grunnlaget for mange teorier innen internasjonal politikk, så vel som i studiet av en stats utenrikspolitikk. Både klassisk realisme, strukturell realisme, neoliberal institusjonalisme og liberalisme er eksempler på teoretiske paradigmer som benytter seg av dette utgangspunktet (Allison & Zelikow, s. 26-40). Rasjonell aktørmodell er på mange måter en standardversjon av realistisk tankegods benyttet innenfor amerikanske studier av internasjonal politikk på 1960- og 70-tallet. Realismen tar utgangspunkt i at det internasjonale systemet er anarkisk strukturert der stater opptrer enhetlig og rasjonelt for å enten utvide eller bevare sin maktposisjon. Rasjonalitet defineres i modellen som konsistente, nyttemaksimerende valg innenfor de begrensninger som karakteriserer den gitte situasjon (Allison 1969, s. 694).

Det internasjonale systemet legger press på statene og påvirker handlingsmulighetene deres. Når den enkelte stat tar mål-middel rasjonelle valg, gjør den dette ut fra de alternativene som er tilgjengelige. En fellesnevner for utside-inn tilnærminger er at staten oppfattes som enhetlig – eller som en «black box». Det betyr at statens interne beslutningsmekanismer i disse perspektivene er irrelevant, samt at statens preferansestruktur tas for gitt (Inderberg, 2007, s. 11). Allison's studie av Cubakrisen har en gjennomgående kritisk holdning til rasjonelle aktørmodeller. Allison bryter med det tradisjonelle synet på at stater er fullt ut rasjonelle, men aksepterer tolkningen av at aktørene kan ha begrenset rasjonalitet (Allison, 1969, s. 716-717). Vanhoonacker & Wangen (2015) påpeker i sin studie av Allison's tre modeller at det foreligger et underliggende resonnement fra Allison's side om at RAM har en begrenset forklaringskraft:

Overall, a critical overtone swings throughout the survey of this classical model, which sees the state as a unitary decision-maker with specific goals and objectives. It is portrayed as a too simplistic account of a rather abstract and intricate entity. Thus, the gist of Allison's elaborations on the first model is that its explanatory value is limited (Vanhoonacker & Wangen, 2015, s. 275).

Rasjonell aktørmodell er imidlertid ikke bare en politisk teori, det er også en økonomisk teori. Forestillingen om rasjonelle aktører var opprinnelig en antakelse i liberal økonomisk markedsteori (Simon, 1982, s. 213). I løpet av 1940- og 50-tallet begynte amerikanske IP-teoretikere å bruke denne økonomiske modellen på politiske fenomen ved å introdusere ideen om at suverene stater var rasjonelle aktører. Allison nedtoner denne økonomiske antakelsen av RAM i sin tolkning, og han kan kritiseres for å utelate den liberale markedsteorien inn i sin studie av Cubakrisen. Allison betoner en politisk RAM-teori med suverene stater som rasjonelle aktører, og fordi aktørene er suverene vil et samfunn som består av suverene stater være et anarkisk samfunn. I et slikt samfunn vil statenes fremste mål være å søke sikkerhet og overlevelse hvor den sentrale ordensmekanismen i dette anarkiske systemet er maktbalansen.

Men Allison tar ikke med at RAM-teorien opprinnelig var en økonomisk teori og at denne teorien fremdeles informerer liberale tilnærminger til studiet av internasjonal politikk. Disse tilnærmingene legger ikke bare vekt på at stater er rasjonelle aktører, men de legger også vekt på at stater er produsenter og konsumenter av varer og tjenester. De fremholder at jordens ressurser er ulikt fordelt mellom verdens stater, og at statene derfor tvinges inn i handel og samarbeid. I henhold til denne liberale tilnærmingen er statens fremste mål økonomisk vekst

og et fritt marked. Dette markedssystemet vil bidra til å forbedre staters sikkerhet og makt ved at den gjensidige avhengigheten mellom stater vil gi en fredsbevarende dimensjon. Det økonomiske samarbeidet vil skape felles interesser og en forpliktelse til hverandre (Gilpin, 1987, s. 27-29). Frihandel og åpne markeder er fundamentet i et fungerende økonomisk system. Adam Smith, som av mange regnes som markedøkonomiens far, mente at grunnlaget for nasjonal velstand og økonomisk vekst stammer fra sosial arbeidsdeling. Denne arbeidsdelingen skaper en gjensidig avhengighet mellom statene. Denne økonomiske avhengigheten vil skape felles interesser og samarbeid på tvers av samfunn og således redusere faren for konflikt (Nye & Welch, 2013, s. 66). For å kunne belyse de kommersielle motivene i denne casen er det nødvendig å også inkludere den liberaløkonomiske tilnærmingen ved RAM.

I både den politiske og den økonomiske versjonen av RAM er staten den primære aktøren. I den politiske teorien er det sikkerhet som er statens primære mål. I den økonomiske teorien er det velstand og utvikling som er statens primære mål. Dette leder til spørsmålet om hvilken av disse teoriene som A) best kan forklare USAs atferd overfor Nord Stream 2, og B) hvilken som er best egnet til å forklare det internasjonale gassmarkedet.

RE A) Gjennom det 20. århundre har USA forsøkt å forvare det liberale frimarkedsidealet, men bryter med dette prinsippet i håndteringen overfor Nord Stream 2 ved å ilagge politiske straffetiltak for å fremme egne økonomiske interesser.

RE B) Frakt av gass går gjennom rørledninger. Utvinning og salg av gass krever en stor kapitalinvestering i utgangspunktet for å utvikle et transportnett i form av rørledninger. Dette låser forsyningen av gass inn i en materiell infrastruktur som bryter med det markedøkonomiske prinsippet. Forbrukeren kan ikke velge bort en forsyner når infrastrukturen er etablert. Dette gir tilbyderer stor kontroll over forsyningen og potensielt makt over konsumenten. Dette forklarer den amerikanske frykten for at Russland skal kunne misbruke gassforsyningene til Europa. USAs store ulempe er at amerikansk LNG er langt dyrere enn den russiske rørgassen og at LNG, i motsetning til rørgass omsettes i et fritt marked.

For å kunne forklare den amerikanske politikken som føres overfor Nord Stream 2 kan man ta utgangspunkt i rasjonell aktørmodell. En slik tilnærming tar utgangspunkt i tre forutsetninger: i) Aktøren er en enhetlig stat, ii) Staten foretar rasjonelle og bevisste handlingsvalg i

utformingen av strategi, det må derfor identifiseres hvilke mål staten forfulgte ved å velge den aktuelle strategien og iii) det som skal forklares må være en handling. Denne handlingen må demonstrere en intensjon eller målsetning. Når handlingen peker på et mål, som antas å være et fornuftig valg er handlingen forklart (Allison, 1969, s. 693). Allison karakteriserer i sin modell politikk som et nasjonalt valg. Ut ifra rasjonell aktørmodell er USA en enhetlig rasjonell aktør, med klare og konsistente mål med sin politikk og valg av handlingsalternativer, der valget av hvilke handlingsalternativ som best egner seg blir gjort ut ifra en kalkulering av hvilket alternativ som vil generere mest nytte. Man kan derfor forvente at USA har klare mål overfor utbyggingen av Nord Stream 2 og at den negative tilnærmingen til utbyggingen av rørledningen sammenfaller med den overordnede amerikanske strategien om å bevare sin maktposisjon og geostrategiske interesser i Europa, støtte opp om europeiske allierte og forhindre større russisk innflytelse på kontinentet. Dette danner grunnlaget for en hypotese som tar utgangspunkt i at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes geostrategiske motiver.

I tillegg vil man ut ifra en liberal økonomisk tankegang kunne ta utgangspunkt i en hypotese som fokuserer på kommersielle hensyn. USA ønsker å håndheve et liberalt markedsøkonomisk system i Europa ved å sørge for at enkelte tilbydere (i dette tilfellet Russland) ikke har mulighet til å tilegne seg en så stor andel av det europeiske gassmarkedet slik at Russland kan kontrollere tilbud og etterspørsel. Dette henger igjen sammen med skillet mellom gass og andre energikilder som et mulig politisk pressmiddel, der gass i motsetning til andre energiforsyninger i Europa fraktes gjennom rørledninger som tilbyderen kan bruke til å presse og manipulere mottakeren. Denne frykten ligger latent i den amerikanske beslutningsprosessen overfor Nord Stream 2 fordi amerikanerne anser rørledningen som en sterk politisk ressurs i Russlands hender. Til slutt er det også et uttalt mål fra amerikansk side å tilegne seg en større andel av det europeiske gassmarkedet ved å selge og eksportere amerikansk LNG. Dette danner grunnlaget for en hypotese som tar utgangspunkt i at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes kommersielle motiver.

H₁: Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes geostrategiske motiver.

H₂: Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes kommersielle motiver.

2.6 Inside-ut-perspektiv: Trekk ved statsinterne omgivelser

2.6.1 Organisasjonsprosessmodellen: Standardiserte handlingsmønstre

Organisasjonsprosessmodellen, Allison's andre forklaringsmodell (Allison 1969, s. 698, Allison & Zelikow, 1999, s. 258), bryter med synet om staten som en enhetlig rasjonell aktør, fullstendig informert og nyttemaksimerende. Ofte er ikke et enhetlig perspektiv på staten tilstrekkelig for å forstå statlig atferd. Ved å fokusere på statens interne mekanismer i beslutningsprosessen bryter man med forestillingen om at staten er enhetlig og sentralstyrt, det bryter dermed også med forutsetningene om at staten er rasjonell i sine handlinger. Dette perspektivet danner et bilde av staten som en mer kompleks enhet der beslutningsprosessen i større grad vil synliggjøres. I stedet for å anta at staten opererer enhetlig legger modellen til grunn for at staten er delt opp i flere elementer med mer eller mindre standardiserte atferdsmønstre. Organisasjonsprosessmodellen ser på en stats utenrikspolitikk som en rekke standardløsninger og prosedyrer for hvordan man skal takle ulike problemstillinger. Valg foranlediges av prosesser i organisasjoner og bestemmes av organisasjonenes rutiner og regler for hvordan saker skal behandles. For at så store organisasjoner effektivt kan samarbeide benytter man seg av standard operasjonsprosedyrer (SOP-er) - fastsatte regler for hvordan ting skal gjøres. Disse prosedyrene blir fastsatt gjennom en samling av uavhengige organisasjoner, hver med sine ansvarsområder, som til sammen danner statsapparatet hvor statens ledere sitter på toppen av disse konglomeratene (Allison & Zelikow, 1999, s. 143). Statens ledere kan involvere seg, men sjelden kontrollere disse organisasjonenes atferd.

Det skarpeste skillet mellom RAM og OPM ligger i forskjellene ved å se staten som en enhetlig rasjonell aktør i RAM, og staten som et sett av ulike organisasjoner som handler etter fastsatte prosedyrer internt i OPM. Organisasjonsprosessmodellen vil derfor i større grad synliggjøre prosessene underveis som leder til beslutningene. I denne modellen for å forklare amerikansk atferd er handlinger ikke bevisste valg gjort av statens ledere, men kan forklares som en output fra organisasjonene som opererer etter fastlagte handlingsmønstre. Disse organisasjonene kan for eksempel være statens departementer, direktorater, etater eller byråer. Allison er i denne modellen tydelig inspirert av tidligere arbeid gjort av Herbert Simon, *Administrative Behavior* (1947) og James Marsh, *Organizations* (1958) for å vise til forskjellene mellom å handle ut ifra en «logic of consequences» eller en «logic of appropriateness». RAM forutsetter at aktørene følger en «logic of consequences» der handlinger velges ut ifra det alternativet som gir størst nyttemaksimering eller sammenfaller

mest med egne interesser. Aktøren vil i dette tilfellet kartlegge hvilke alternativer som er tilgjengelige, hvilke verdier og mål man selv innehar og hvilke konsekvenser de ulike alternativene vil føre til, for å deretter velge det alternativet som gir det beste utfallet for ens egne interesser. «Logic of appropriateness» derimot, innebærer å se på menneskelig atferd som et sett av etablerte normer og regler som følges. Aktørene søker å oppfylle de pliktene som kjennetegner en gitt rolle og de forventningene som medfølger. Handlinger blir valgt ut ifra etablerte rutiner og handlingsmønstre som har blitt skapt gjennom å møte lignende situasjoner tidligere (Allison & Zelikow, 1999, s. 146).

Organisasjonsprosessmodellen distanserer seg tydelig fra rasjonell aktørmodell sin oppfatning om at beslutningstakerne er fullstendig rasjonelle og enhetlige. Den bygger på en tilnærming sterkt inspirert av Simons' (1947) forestilling om begrenset rasjonalitet der personer til enhver tid ikke kan fremstå som fullstendig informert om alle mulige handlingsalternativer som finnes tilgjengelig. I stedet for å anta at aktøren til enhver tid søker det optimale handlingsalternativet, hevder OPM at aktøren vil nøye seg med et alternativ som tilfredsstiller ens behov (Vanhoonacker & Wangen, 2015, s. 276). Analysen av den amerikanske tilnærmingen til utbyggingen av Nord Stream 2 ved bruk av denne modellen er derfor å se etter handling som output fra statens underliggende organisasjoner. Handlingsmønsteret blir i denne sammenheng forklart ut ifra organisatorisk aktivitet der de fastlagte rutinene eller SOP-ene må granskes for å se om de er i overensstemmelse med handlingen som blir gjort av beslutningstakerne. De utenrikspolitiske beslutningene blir således forklart med utgangspunkt i SOP-ene til de organisasjonene som fikk gjennomslag i beslutningsprosessen (Inderberg, 2007, s. 20). For å kunne anvende dette perspektivet må det kunne påvises at det *de facto* har foregått en organisasjonsmessig prosess som førte til handlingsmønsteret. Med andre ord, må man kunne vise til at en SOP eller fastlagt rutine har blitt benyttet for å påvirke beslutningsprosessen og dermed er et resultat av organisatorisk aktivitet. Dette kan gjøres gjennom å vise til lignende situasjoner i fortiden som er tilsvarende det handlingsmønsteret for den spesifikke saken man ønsker å analysere (Allison, 1969, s. 702).

Allison begrenser sin drøfting i organisasjonsprosessmodellen til president Kennedys interne kabinett (EXCOM), uten å inkludere viktige organisasjoner som for eksempel de amerikanske departementene. Modellen vil i mitt tilfelle utvides til å også inkludere disse organisasjonene innad i det amerikanske stats- og styringsverket. Dersom modellen skal ha stor forklaringskraft i dette tilfellet kan en forvente at den amerikanske politikken overfor

utbyggingen av Nord Stream 2 er karakterisert av hvordan det amerikanske byråkratiet er bygd opp. En kan forvente at ulike deler av det amerikanske byråkratiet kan forholde seg ulikt til utbyggingen av gassrørledningen og ha ulike målsetninger på grunn av ulike SOP-er og fastlagte rutiner i hver enkelt organisasjon innad i det amerikanske byråkratiet. De ulike organisasjonene som deltar i utformingen av politikken vil ha egne mål og interesser som de søker å fremheve i beslutningsprosessen. Dersom det skulle vise seg at den amerikanske tilnærmingen til Nord Stream 2 er et resultat av organisatorisk aktivitet i byråkratiet vil neste steg være å identifisere hvilke organisasjoner som har innvirkning på den amerikanske beslutningsprosessen. Det er nærliggende å tenke at det amerikanske utenriksdepartementet, forsvarsdepartementet og finansdepartementet alle er sentrale aktører i utformingen av den amerikanske politikken overfor Nord Stream 2. Utenriks- og forsvarsdepartementet innehar begge et ansvar for å ivareta nasjonale interesser og sikkerhet utad, mens det amerikanske finansdepartementet er ansvarlig for å utforme økonomiske sanksjoner på bakgrunn av utenriksdepartementets anbefalinger. Ut ifra dette utgangspunktet formuleres den tredje hypotesen:

H₃: Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes en vinnende koalisjon av organisasjoner i det amerikanske stats- og styringsverket.

2.6.2 Interessepolitikkmodellen: Forhandlinger og interesseprioriteringer

Allisons tredje modell, interessepolitikkmodellen, skiller seg fra rasjonalitetsmodellen ved at aktøren ikke oppfattes som enhetlig og rasjonell. I tillegg skiller modellen seg fra organisasjonsprosessmodellen ved at den tar utgangspunkt i et aktør-orientert syn i motsetning til organisasjonsprosessmodellens mer strukturelle perspektiv. Statens utforming av politikk blir i denne modellen ikke skapt som følge av organisatorisk output, men heller som følge av forhandlinger og interne dragkamper mellom individer eller grupper som hver har ulike målsetninger, interesser og prioriteringer, posisjonert hierarkisk i statsapparatet (Allison, 1969, s. 707). Modellen går altså helt ned på individnivå ved å se på de ulike individenes egenskaper og interesser i utformingen av det politiske utfallet.

For å kunne forstå hvorfor eller hvordan man kom frem til en spesifikk politisk beslutning er det nødvendig å identifisere disse «spillerne» i stats- og styringsverket og på samfunnsnivå, så vel som hvilke koalisjoner som ble dannet, hvilke kompromisser som ble inngått og hvilke forhandlinger som fant sted. Disse aktørene kan for eksempel være individer posisjonert i ulike segmenter (departementer, byråer, etater) av statsadministrasjonen, men kan også

inkludere aktører utenfor statsapparatet (interesseorganisasjoner, tankesmier, lobbyister, investorer etc.). Makten en aktør har i en sak har sammenheng med evnen til å påvirke resultatet og viljen aktøren har til å bruke sine evner, samt hvordan andre aktører anvender sin makt (Allison, 1969, s. 707). Hver enkelt spillers relative makt utgjøres av følgende tre faktorer: forhandlingsfordeler som består blant annet av institusjonell støtte, mandat, ekspertise og status, aktørens ferdigheter og vilje i spillet og til slutt andre aktørers oppfatning av de to første egenskapene.

Allison skiller aktørene i interessepolitikkmodellen inn i fire ulike kategorier ut ifra et amerikansk perspektiv: i). Sjefene – presidenten, direktører, ministere og forsvarssjef, ii). Medarbeidere – de som er ansatt av sjefene under perioden de er valgt til embetet, iii). Indianere – fast ansatte i departementer og direktorater/byråer og iv). Ad-Hoc spillere – kongressmenn med innflytelse, journalister, mediefolk og interesseorganisasjoner (Allison, 1969, s. 709). Et så stort mangfold av aktører viser tydelig hvor komplekst og utfordrende den interne dragkampen - byråkratisk politikk kan være. Spillernes posisjoner bestemmer hva de kan og må gjøre. Posisjon og lojalitet er med på å farge den enkelte aktørs holdninger og oppfatninger i møte med ulike problemstillinger og danner utgangspunktet for en aforisme ofte brukt for å forstå den interne dragkampen innad i stats- og styringsverket, Rufus Miles' lov: «where you stand, depends on where you sit» (Allison, 1969, s. 711, Moravczik, 1997, s. 518).

Allison inkluderer selv disse ulike aktørene i liten grad i sin studie av den amerikanske utenrikspolitikken overfor cubakrisen. Allison's diskusjon rundt cubakrisen med denne modellen som utgangspunkt fokuserer i for stor grad på individer innad i den utøvende makt, eller mer eksplisitt president Kennedys interne kabinett uten å inkludere viktige aktører utenfor kabinettet. Modellen vil i mitt tilfelle favne bredere ved å inkludere aktører som dekker hele det amerikanske samfunnet: den lovgivende makt - som i amerikansk kontekst er Kongressen, samt aktører på samfunnsnivå som typisk kan være selskaper, interesseorganisasjoner og lobbygrupper. Interessepolitikkmodellen vil ha stor forklaringskraft dersom den amerikanske tilnærmingen til utbyggingen av Nord Stream 2 skyldes en intern dragkamp i det amerikanske stats- og styringsverket der den aktøren med størst innflytelse, ferdigheter og forhandlingsfordeler vil få gjennomslag for sine målsetninger i beslutningsprosessen. I denne sammenheng er det tenkelig at aktører i Kongressen, så vel som underliggende komiteer og tankesmier vil ha en sterk forhandlingsposisjon for å ivareta

politiske interesser utenriks. Disse vil dekke den politiske aksen. På den kommersielle aksen kan det tenkes at interesseorganisasjoner som promoterer amerikansk LNG-industri vil ha et sterkt forhandlingskort i beslutningsprosessen. Dette danner grunnlaget for den fjerde og siste hypotesen:

H4: Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes påvirkning fra organiserte interesser i samfunnet.

2.7 Oppsummering

Tabell 1 gir en oversikt over hypotesene som har blitt utledet på bakgrunn av teorigrunnlaget og som skal bidra til å besvare oppgavens problemstilling.

Analysenivå	Teoretisk forankring	Hypoteser (H1 – H4)	Kartleggingsfokus
Utside-inn: egenskaper ved USAs eksterne omgivelser	Rasjonell aktørmodell (Allison, 1969) Økonomisk liberalisme (Gilpin, 1987, Nye & Welch, 2013)	H1: Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes <u>geostrategiske</u> motiver. H2: Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes <u>kommersielle</u> motiver.	<u>Geostrategiske</u> mål og innflytelse i Eurasia Økonomiske interesser og eksport av LNG til Europa
Innside-ut: egenskaper ved det amerikanske stats- og styringsverket	Organisasjonsprosess-modellen (Allison, 1969) Interessepolitikk-modellen (Allison, 1969)	H3: Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes <u>en vinnende</u> koalisjon av organisasjoner i det amerikanske stats- og styringsverket. H4: Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes <u>påvirkning fra</u> organiserte interesser i samfunnet.	Aktørene i stats- og styringsverket som påvirker beslutningsprosessen Organiserte interesser i samfunnet som påvirker beslutningsprosessen

Tabell 1: Deduktiv bro – fra teorigrunnlag til hypoteser og operasjonalisering av uavhengige variabler

3.0 Empirisk kartlegging og partielle analyser

Med bakgrunn i utenrikspolitisk analyse (UPA) og nivåspesifikke teorier utledet jeg i forrige kapittel fire hypoteser som kan bidra til å forklare den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. Variablene som inngår i disse hypotesene skal nå kartlegges. Kartleggingen av den avhengige og de uavhengige variablene vil videre danne det empiriske grunnlaget for den sammenfattende analysen som følger i kapittel 4 hvor det vil bli vurdert i hvilken grad hypotesene finner støtte i den empiriske dataen. Jeg vil først presentere bakgrunnen for konflikten rundt utbyggingen av Nord Stream 2, dette er nødvendig for å forstå USAs engasjement i saken. Deretter vil jeg kartlegge den avhengige variabelen, USAs håndtering og motstand overfor utbyggingen av gassrørledningen, samt den amerikanske storstrategien til Eurasia. Disse segmentene vil danne delkapittelet USAs atferd overfor Nord Stream II. Til slutt vil jeg kartlegge de uavhengige variablene etter tur og vurdere om den empiriske dataen støtter opp om de empiriske påstandene som ble presentert i forrige kapittel. Dette segmentet vil danne delkapittelet USAs atferd belyst.

3.1 USAs atferd overfor Nord Stream II – kontekst og kartlegging av studiens avhengige variabel

3.1.1 Kontekst: Konflikten rundt Nord Stream II

I 2015 kunngjorde Nord Stream AG, et underliggende selskap av det statseide russiske selskapet Gazprom planene om å starte utbyggingen av en ny identisk gassrørledning parallelt med den allerede eksisterende gassrørledningen Nord Stream. Den nye gassrørledningen fikk navnet Nord Stream 2. Planene om en ny gassrørledning mottok tidlig sterk kritikk fra medlemsland i Øst-Europa, så vel som USA. Likevel ble en avtale signert mellom Gazprom og de europeiske energiselskapene Engie, OMV, Royal Dutch Shell og E.ON i løpet av Juni 2015. Det planlagte arbeidet med å legge gassrørledningene ble satt i gang i løpet av 2018 og fortsatte frem til 2019 da amerikanske sanksjoner førte til at flere viktige aktører trakk seg ut av prosjektet og arbeidet med å legge rørledningen ble stanset.

Som vi har sett i tidligere kapitler er EU avhengig av import fra eksterne tilbydere for å kunne dekke sitt totale energibehov. Denne avhengigheten medfører risiko for at eksterne tilbydere kan bruke gassforsyningen som et pressmiddel mot EU og deres medlemsland. EU importerer allerede 58% gass årlig fra eksterne tilbydere og Russland står for en stor del av den totale importen (Eurostat, 2018). Selv om EU har etablert en strategi gjennom unionens tredje

energipakke for å gjøre seg mindre avhengig av spesifikke tilbydere for å øke unionens energisikkerhet (Europakommisjonen, 2021), er det ventet at man i fremtiden er avhengig av å importere enda mer gass for å dekke energibehovet grunnet utfasingen av kull- og kjernekraft i Europa. Det uttalte målet om å gjøre seg mindre avhengig av spesifikke tilbydere i fremtiden sammenfaller ikke med utbyggingen av Nord Stream 2, et prosjekt som vil øke den russiske gass eksporten til Europa. USA har tydelig kritisert EU for sin motstridende politikk på dette feltet og hevder at utbyggingen av Nord Stream 2 strider imot målet om å diversifisere tilbydere av energi, samt skiftet mot klimavennlige løsninger (Schmitt, 2020).⁵

Etter at arbeidet med å legge gassrørledningene foreløpig ble stanset grunnet amerikanske sanksjoner i 2019 har russiske myndigheter selv påbegynt det gjenstående arbeidet, mye tyder på at rørledningen vil bli ferdigstilt av Russland, men uten de nødvendige sertifiseringene og godkjenningene vil ikke gassrørledningen være operativ.

3.1.2 Studiens avhengige variabel: USAs beslutning om å motarbeide Nord Stream II

USA er som kjent sterkt imot Nord Stream 2-prosjektet ettersom de anser Russland som en upålitelig partner. Utgangspunktet for den amerikanske motstanden er at Russland vil bruke gassrørledningen som et politisk pressmiddel mot de europeiske statene og derfor har ondartede intensjoner. USAs engasjement for å ivareta europeisk energisikkerhet går langt tilbake i tid. USA og Europa er knyttet sammen med dype politiske, økonomiske, kulturelle og historiske bånd. Et sterkt og uavhengig Europa er derfor viktig også for USAs egne nasjonale sikkerhet (Cleary, 2019).⁶

De første amerikanske sanksjonene mot prosjektet ble introdusert gjennom loven *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*, bedre kjent som *CAATSA*. Seksjon 232 i *CAATSA* ga USA mulighet til å sanksjonere investeringer knyttet til russiske gassrørledninger, men utelot alle prosjekter som var påbegynt etter 2. August 2018, Nord Stream 2 var derfor ikke direkte berammet av sanksjoner under den første versjonen av *CAATSA* (H.R. 3664, Sec. 232, 2017). Den 15. Juli 2020 annonserte USA en oppdatert utgave av seksjon 232 i *CAATSA* som sikrer et bredere omfang av sanksjonene og er direkte knyttet til utbyggingen av Nord

⁵ Benjamin Schmitt har tidligere innehatt stillingen som europeisk energisikkerhetsrådgiver i det amerikanske utenriksdepartementet og er nå postdoktor ved Harvard University.

⁶ Colin Cleary var frem til 2020 direktør for energidiplomati i det amerikanske utenriksdepartementet.

Stream 2. Denne utgaven inkluderer muligheten til å sanksjonere alle enkeltpersoner eller selskap som bidrar til utbyggingen av gassrørledningen (U.S. Department of State, 2020).

I desember 2019 tredde ytterligere en lov om sanksjonering av russiske gassrørledningsprosjekter i kraft. Gjennom loven *Protecting Europe's Energy Security Act*, bedre kjent som *PEESA* ble det gitt tillatelse til å innføre sanksjoner mot alle fartøy som er involvert i konstruksjonen av gassrørledningen (H.R. 3206, Sec. 7503, 2019). Ytterligere endringer ble lagt til gjennom loven *Protecting Europe's Energy Security Clarification Act*, bedre kjent som *PEESCA* i 2020. *PEESCA* definerer ytterligere hva som inngår i «pipe-laying activities» og sikrer dermed et bredere omfang av hvilke aktører som kan sanksjoneres (H.R. 7361, Sec. 2, 2020).

Det hittil siste tilskuddet av amerikanske sanksjoner mot utbyggingen av Nord Stream 2 ble introdusert gjennom det årlige forsvarsbudsjettet, *National Defense Security Act for Fiscal Year 2021*, bedre kjent som *NDAA*. Loven gir amerikanske myndigheter mulighet til å ytterligere stramme inn sanksjonene mot Nord Stream 2 utbyggingen ved at selskaper som bidrar til inspeksjon, forsikring og sertifisering også står i fare for sanksjoner (H.R. 6395, Sec. 12, 2021).

Disse lovene viser tydelig utviklingen i grad av sanksjoner de siste årene. Fra tidligere å ramme sentrale aktører i prosjektet, til å ramme enhver aktør eller selskap som bidrar i prosessen med å legge gassrørledningen. De amerikanske sanksjonene kan sies å ha vært vellykket enn så lenge. Sveitsiske Allseas Group som var ansvarlig for å legge rørledningen trakk seg ut av prosjektet i 2019 (Allseas Group, 2019), videre har en rekke andre europeiske selskaper forlatt prosjektet den siste tiden, blant annet det norske sertifiseringsselskapet DNV-GL som var ansvarlig for å sertifisere og godkjenne rørledningen (Reuters, 2020). Uten de nødvendige godkjennelsene og sertifiseringene vil gassrørledningen ikke kunne driftes etter europeiske standarder.

Det var ventet at Biden-administrasjonen ville legge seg på en lik linje som den tidligere administrasjonen ved å fortsette sanksjoneringen overfor aktører tilknyttet utbyggingen av Nord Stream 2 (White House, Office of the Press Secretary, 2021). Den 19.mai 2021 fikk imidlertid saken en kontroversiell vending ved at president Biden droppet sanksjonene mot selskapet som er ansvarlig for utbyggingen, Nord Stream AG. Sanksjonene mot de russiske

fartøyene som er ansvarlige for å legge rørledningen blir derimot fremdeles stående (Euronews, 2021). President Biden forsvarer avgjørelsen om å droppe sanksjonene mot Nord Stream AG som et virkemiddel for å bedre det transatlantiske samarbeidet mellom USA og Tyskland, men poengterer likevel at administrasjonen fortsatt er sterkt imot russiske aktører tilknyttet prosjektet (White House, 2021). Avgjørelsen har i etterkant vekket sterke reaksjoner og motstand blant flere kongressmedlemmer som krever at sanksjonene opprettholdes under seksjon 232 av *CAATSA* slik Kongressen tidligere har vedtatt (BBC, 2021). Det er dermed fortsatt en viss usikkerhet om sanksjonene mot selskapet Nord Stream AG blir stående eller ikke.

Videre er det et behov for å kartlegge hvorvidt denne formen for amerikansk utenrikspolitikk sammenfaller med den amerikanske storstrategien til Eurasia. USAs vitale interesser har gjennom en årrekke vært konsistent der de fire viktigste prioriteringene er å forsvare amerikansk og alliertes territorium mot fiendtlige krefter, forsvare amerikanske borgere hjemme og i utlandet, støtte opp om konstitusjonelle verdier og styreform, og til slutt promotere og beskytte amerikansk økonomi. Disse fire interesseprioriteringene danner grunnlaget for praktisk talt alle strategiske valg som blir gjort av de amerikanske beslutningstakerne (Hooker Jr, 2015, s. 14). National Security Strategy gis ut av den utøvende makt i løpet av den fireårs perioden administrasjonen sitter med makten. NSS er det nærmeste man kommer en uttalt storstrategi fra de amerikanske beslutningstakerne og kan gi verdifull innsikt i hvilke prioriteringer, mål og interesser USA har. Den foreløpig siste nasjonale sikkerhetsstrategien ble publisert i 2017 under daværende president Donald Trump. Denne sikkerhetsstrategien skiller seg fra tidligere publiseringer ved å definere verden som en «konkurransarena» i stedet for et «felleskap av nasjoner». I tillegg blir Russland definert som en «revisjonistisk» stat som søker å svekke amerikansk sikkerhet gjennom å utfordre amerikanske interesser og verdier:

(...) Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence (Donald Trump, National Security Strategy, 2017, s. 2).

Strategien tydeliggjør også Russlands forsøk på å svekke amerikansk påvirkning globalt og skape splittelse mellom USA og deres alliansepartnere. Grunnet Russlands stadig mer autoritære tilnærming og innblanding i andre staters politikk gjennom for eksempel cyberangrep anser strategien at man vil se et mer ustabil Eurasia i årene som kommer. For å møte disse truslene må USA være beredt på å oppgradere sine politiske og økonomiske instrumenter (National Security Strategy, 2017, s. 26).

Et sterkt og fritt Europa har fortsatt en avgjørende betydning for USA ettersom Europa er deres viktigste handels- og alliansepartner. Strategien tydeliggjør at Russland forsøker å undergrave det transatlantiske samarbeidet og svekke europeiske institusjoner og regjeringer. USA vil derfor fortsette med å utvide samarbeidet ytterligere til EU-stater og andre europeiske stater med samme interesser og verdier for å skape stabilitet og sikkerhet i regionen:

The United States will deepen collaboration with our European allies and partners to confront forces threatening to undermine our common values, security interests, and shared vision. The United States and Europe will work together to counter Russian subversion and aggression, (...) We will continue to advance our shared principles and interests in international forums (National Security Strategy, 2017, s. 48).

Når det kommer til energisikkerhet i Europa, ønsker USA å være en viktig støttespiller for å diversifisere tilbydere av energi og således gjøre Europa mindre avhengig av russisk naturgass. Trump har ved flere anledninger uttalt at USA ønsker å være en tilbyder av gass til Europa og at dette kan føre til at Europa ikke lenger er avhengig av å importere gass fra fiendtlige stater: «The US no longer needs to import energy. With an abundance of American natural gas now available, our European allies no longer have to be vulnerable to unfriendly energy suppliers either» (Trump, 2020).

Synet på Europa som en viktig strategisk og økonomisk samarbeidspartner er noe man ser igjen i disse strategiene, uavhengig av hvilken president eller administrasjon som sitter med makten (National Security Strategy, 2017, s. 48, National Security Strategy 2015, s. 25). Likeledes deler strategiene et kritisk syn på russiske myndigheters utforming av politikk og som aktør på det internasjonale spillebrettet. Et stadig mer aggressivt og ekspansjonslystent Russland har forverret forholdet mellom USA og Russland de siste årene. Fra å anse Russland som en potensiell samarbeidspartner etter den kalde krigens slutt og Sovjetunionens fall i

1990-årene har den amerikanske retorikken og tilnærmingen mot Russland blitt stadig skarpere og mer negativt ladet.

3.2 USAs atferd belyst - kartlegging av studiens uavhengige variabler og vurdering av den enkelte hypotese opp mot empirisk data

Etter å ha redegjort kort for konflikten rundt Nord Stream 2, og kartlagt USAs virkemidler, mål og interesser overfor utbyggingen av Nord Stream 2 er det nå på tide med en empirisk kartlegging av de fire uavhengige variablene som kan tenkes å påvirke den amerikanske utenrikspolitikken. Den empiriske kartleggingen benyttes videre til fire separate, partielle analyser av de empiriske påstandene som ble teoretisk begrunnet i kapittel 2. Disse vil følge i samme rekkefølge som de ble teoretisk argumentert for i kapittel 2. Kapittel 3.2.1 & 3.2.2 vil danne grunnlaget for utside-inn perspektivene. Kapittel 3.2.3 og 3.2.4 vil danne grunnlaget for innside-ut perspektivene. Hver separate analyse vil kunne si noe om det finnes empirisk støtte til de hypotesene de uavhengige variablene inngår i og hvorvidt de kan inkluderes i den sammenfattende analysen som følger i neste kapittel.

3.2.1 Geostrategiske hensyn: faktiske forhold (X₁) og betydning for USAs politikk (H₁)

Hvilket empirisk belegg finnes for påstanden om at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes geopolitiske motiver (H₁)? Allison's første modell, rasjonell aktørmodell antar at staten opererer enhetlig og rasjonelt i sin utforming av politikk, ut ifra en realistisk tankegang kan derfor den amerikanske motstanden mot prosjektet forklares ut ifra et ønske om å begrense russisk makt og innflytelse over det europeiske gassmarkedet, samtidig som at USA selv ønsker å bevare sin maktposisjon i Europa. Kontroll over aksene Berlin/Moskva har historisk sett vært svært viktig for å kunne kontrollere Øst-Europa, så også den dag i dag. Eurasia er geografisk sett den viktigste regionen å kontrollere i verden, kontroll over regionen betyr eksplisitt kontroll over to av de viktigste økonomiske sonene: Europa og Asia. Halford Mackinder, av mange regnet som geopolitikkens far er kjent for sitatet: "Who rules East Europe commands the Heartland; who rules the Heartland commands the World-Island; who rules the World-Island commands the world" (Mackinder, 1962, s. 261). Kontroll over denne regionen er avgjørende for USAs egne nasjonale sikkerhet, så vel som sikkerheten til amerikanske alliansepartnere globalt.

Ut ifra en realistisk tilnærming søker stater etter å utvide og bevare sin makt i det internasjonale systemet. En åpenbar konsekvens av en slik tilnærming er derfor at USA ønsker å befestе sin maktposisjon i regionen og bevare sitt globale hegemoni. Ferdigstillelsen av Nord Stream 2 vil svekke amerikansk innflytelse og makt i regionen, samtidig vil den russiske innflytelsen øke:

Nord Stream 2 is a geostrategic threat to Europe's energy security, but more broadly to national and transatlantic security. It would reinforce Russia's dominant position in the European gas-market and it will be a political tool for which Russia will be able to exert leverage and control and advance its geopolitical agenda. Russia is not a reliable partner; it violates its treaties and legal obligations on a regular and daily basis. NS2 is not a commercial project. It is Russia's premiere malign influence project and to spread strategic corruption across Europe (Robinson, 2020).⁷

Som vi har sett fra tidligere kapitler hevder USA at Russland forsøker å undergrave amerikansk makt og innflytelse globalt. Ising (2009) peker på at den russiske utenrikspolitikken under president Vladimir Putin har endret retning fra å være et byråkratisk kaos til å nå ha en målrettet politikk. Målet til Putin er å gjenreise Russland til gammel storhet, dette innebærer å hevde egne interesser i forhold til andre aktører, samt sikre høyest mulig økonomisk gevinst.

Hovedargumentet for den amerikanske motstanden er at Russland vil bruke gassrørledningen som et politisk pressmiddel mot Europa, dersom rørledningen blir ferdigstilt. Tidligere visepresident Mike Pence har advart om at Europa kan bli holdt som politisk gissel av Russland (Fallrø, 2019). En for stor avhengighet av russisk gass vil kunne medføre at Russland potensielt kan kutte gassleveransen til Europa eller drive markedsprisen på naturgass opp til astronomiske nivåer for land som ikke støtter Russland:

All countries that are highly dependent on Russia for energy are vulnerable to Russian political and economic pressure. When Gazprom has monopolist or near-monopolist power, it uses it. It has been common practice for Gazprom to charge countries that are in favor with the Kremlin, such as Germany, less than countries that are in disfavor, say Poland. So the differential pricing is due to political factors, fundamentally (Commission on Security and Cooperation in Europe, 2019).

⁷ Christopher Robinson innehar stillingen som statssekretær i Bureau of European and Eurasian affairs – et underliggende byrå i det amerikanske utenriksdepartementet.

Prisene på russisk naturgass varierer fra hvor vennligsinnet mottakerlandet er til russiske myndigheter. I situasjoner der mottakerlandet ikke er tilbøyelig for å akseptere russisk politikk vil det kunne medføre at mottakerlandet enten må betale vesentlig høyere priser for å motta gassen, eller i verste fall, ikke motta noen gass i det hele tatt fra Russland. En åpenbar konsekvens av dette vil være at energisikkerheten i disse landene som motsetter seg Russland vil være svært uforutsigbar siden Russland allerede er den største tilbyderen av gass til Europa. Russiske myndigheter har tidligere vist at de er villige til å bruke sin gassforsyning til andre land som pressmiddel for å gjennomføre sin politikk. Et eksempel på nettopp dette skjedde tilbake i 2009 hvor en konflikt rundt prisen på gass mellom Russland og Ukraina førte til at Russland fullstendig kuttet gassleveransen til Ukraina og dermed hele gassforsyningen til Sørøst-Europa midt under den kaldeste vinterperioden fra 1.januar til 18.januar (Pirani, Stern & Yafimava, 2009).

Gasskonflikten fra 2009 har tilført de nødvendige bevisene for amerikanske beslutningstakere: Russland anses som en upålitelig tilbyder av naturgass ved at de bruker gassforsyningen som et politisk våpen mot andre stater, og for å øke sin innflytelse over Europa gjennom manipulative og uredelige metoder. En slik retorikk overfor Russland finner man også igjen i de amerikanske nasjonale sikkerhets- og forsvarsstrategiene som ble gjort rede for i kapittel 3.2. Det er derfor tydelig at USA har en klar utenrikspolitisk strategi om å motsette seg russiske prosjekter som vil føre til økt innflytelse og makt globalt.

Et annet viktig geostrategisk aspekt omhandler USAs forpliktelse til å beskytte alliansepartnere i Europa, i dette tilfellet gjelder det særlig energisikkerheten til land i Øst-Europa som er geografisk tilknyttet Russland. Etter krigen i Sør-Ossetia i 2008 og den russiske annekteringen av Krim i 2014 har frykten for russisk ekspansjon vestover mot landene i Øst-Europa økt. Russland har de siste årene investert substansielle verdier i landets forsvar og teknologi og har ved flere anledninger vist vilje til å ta i bruk disse virkemidlene for å fremme egne interesser. Land i Øst-Europa har per dags dato et fortrinn overfor Russland ved at gassen som fraktes gjennom de tradisjonelle rørledningene passerer deres geografiske territorium. Disse transittlandene mottar en avgift fra Russland for at gassen kan transporteres gjennom deres territorium og er således en viktig kilde for inntekt, men også en viktig faktor for å kunne avskrekke russisk ekspansjon og aggressivitet (Committee of Armed Services, 2020). Dette gjelder særlig for landene Ukraina, Hviterussland og Polen som alle mottar transittkostnader fra Russland gjennom de allerede eksisterende gassrørledningene på

fastlandet.⁸ Russland forsøker gjennom utbyggingen av Nord Stream 2 å forbigå disse landene slik at de ikke behøver å betale transittavgifter og heller ikke er avhengig av disse landene for å kunne frakte sin naturgass til Europa. Det presiseres fra amerikansk side i *CAATSA*, *PEESA*, *PEESCA* og *NDAA* at land i Øst-Europa vil bli svært sårbare for russisk aggressivitet og press dersom rørledningen ferdigstilles. Energisikkerheten i Øst-Europa er derfor et annet viktig geostrategisk mål for USA å ivareta, særlig gjelder dette Ukraina som er under et konstant press fra Russland:

Russia has a very long history of using energy resources especially as a form of economic warfare. In fact, energy fits quite squarely into Russia's own vision of political warfare more broadly (...), the expectation is, as Russia has done in Ukraine with some of the debates over gas transit fees going through Ukraine to Europe, it will continue to use pipeline projects as a way to basically import corruption, import kleptocracy into these countries, and try to gain a foothold to influence European politics and policy (Committee on Armed Services, 2020).

Nasjonal sikkerhet og overlevelse for en stat er det grunnleggende utgangspunktet for realismen. I et internasjonalt anarkisk strukturert system er allianser nødvendige for sikkerhet og stabilitet, sterke alliansepartnere i Europa er derfor viktig for USAs nasjonale sikkerhet. NATO-alliansen er et primæreksempel på dette, først opprettet for å avskrekke sovjetisk aggresjon ved starten av den kalde krigen. Etter Sovjetunionens fall i 1991 har flere av de Østeuropeiske landene blitt medlem av NATO. Alliansesolidaritet og forsvar av alliertes territorium er viktig blant medlemslandene, så også for USA. En eventuell ferdigstillelse av Nord Stream 2 vil kunne true sikkerheten til særlig de Østeuropeiske medlemslandene ved at Russland vil stramme sitt grep over regionen. USAs forpliktelse til andre NATO-land er et ytterligere eksempel på hvorfor USA ønsker å stanse utbyggingen av gassrørledningen.⁹

Med utgangspunkt i rasjonell aktørmodell kan vi fastslå at det viktigste målet for USA som en enhetlig rasjonell stat er å sikre overlevelse, samt å ivareta egne og alliertes interesser og sikkerhet i et anarkisk strukturert system. Direkte oversatt i denne settingen innebærer det å ivareta kontroll og innflytelse over en av de viktigste regionene i verden, Eurasia. Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 er derfor en del av en større amerikansk strategi som går helt tilbake i tid til den kalde krigen. Russland anses som en

⁸ Dette gjelder gassrørledningene Yamal, Soyuz og Brotherhood.

⁹ Artikkel 5 i Atlanterhavspakten fastslår gjensidig bistand ved et angrep på en av partene i traktaten (NATO, 2021).

revisjonistisk og upålitelig aktør på den globale arena og må derfor kontrolleres fra amerikansk side for å forhindre at Russland tilegner seg større innflytelse og makt. Dette er i tråd med realismens fokus på relative gevinster, der stater alltid er i strid med hverandre på den internasjonale arenaen, og at et lands gevinst er et annet lands tap. Dersom man selv ikke kan vinne, vil det være hensiktsmessig å gjøre alt for å hindre at motstanderen heller ikke vinner.

Energi er en strategisk ressurs ved at enhver stat er avhengig av en sikker energiforsyning for å kunne overleve. Dette gjelder særlig gassforsyninger som i større grad enn andre energiresurser kan manipuleres av tilbyderen for å tilegne seg en større maktposisjon. Den empiriske kartleggingen tydeliggjør USAs oppfatning om at gassrørledningen Nord Stream 2 og russisk gassforsyning til Europa vil kunne brukes av russiske myndigheter som et politisk pressmiddel mot Europa. En slik situasjon vil svekke de europeiske landenes energisikkerhet og potensielt gjøre dem for avhengige av russisk gass. Utbyggingen av Nord Stream 2 vil true både USAs nasjonale sikkerhet, men også sikkerheten til viktige alliansepartnere i Europa. Hypotese H_1 ser dermed ut til å ha blitt styrket ved at det finnes sterk empirisk støtte for at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes geostrategiske motiver. Den utenrikspolitiske atferden kan knyttes direkte til geostrategiske mål om å ivareta nasjonal sikkerhet og innflytelse. Det finnes derfor en tilstrekkelig årsakssammenheng mellom den avhengige og uavhengige variabelen til å bekrefte H_1 , og vi kan beholde hypotesen til den sammenfattende analysen som følger i kapittel 4.

3.2.2 Kommersielle hensyn: faktiske forhold (X_2) og betydning for USAs politikk (H_2)

Hvilket empirisk belegg finnes for påstanden om at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes kommersielle motiver (H_2)? Ut ifra et liberaløkonomisk perspektiv vil man kunne ta utgangspunkt i at USA ønsker å håndheve et liberalt markedsøkonomisk system i Europa ved å sørge for at enkelte tilbydere (i dette tilfellet Russland) ikke har mulighet til å tilegne seg en så stor andel av det europeiske gassmarkedet slik at disse tilbyderne kan kontrollere tilbud og etterspørsel.

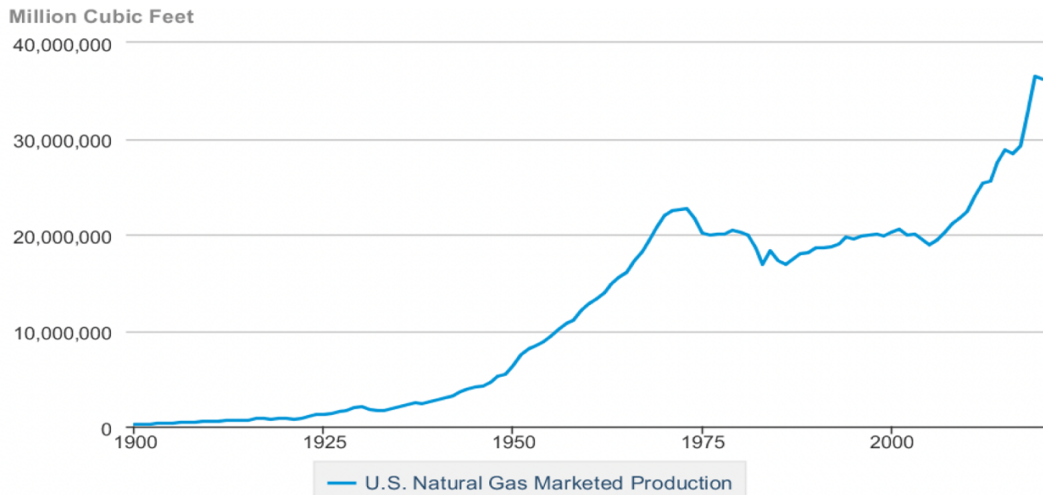
Forskjellen mellom olje og gass er stor når det gjelder muligheter for politisk manipulasjon. Olje følger det internasjonale markedets prinsipper, med få reguleringer rundt kjøp og salg,

dette fører til at oljen i stor grad er elastisk. Oljen er i tillegg mye enklere å transportere ved at den kan lagres på oljefat og skifte eierskap opptil flere ganger før den tas i bruk. Risikoen for å ikke kunne kjøpe og motta olje er dermed lav. Med gass er situasjonen en helt annen – naturgass kan enten fraktes gjennom gassrørledninger eller i flytende form på spesialbygde skip. Det vil si at produsenten i mye større grad kan kontrollere gassforsyningene til mottakerlandet og således kunne utøve politisk press overfor mottakeren. Selv om den amerikanske LNG-industrien stadig vokser utgjør den under 10% av den totale gasseksporten til Europa. Russisk gass som fraktes gjennom rørledninger er vesentlig billigere enn den amerikanske LNG-gassen som må fraktes over et større geografisk område og varmes opp for å kunne tas i bruk. Gassen som fraktes gjennom rørledninger utgjør likevel en stor risiko fordi den er låst i en infrastruktur som gjør at markedet for gass er inelastisk – her ligger problemet for amerikanske myndigheter som utgjør en del av forklaringen for den amerikanske motstanden overfor Nord Stream 2: inelastisiteten på russiske gassrørledninger medfører en stor risiko for at Russland kan bruke gassen til å manipulere og utnytte de europeiske statene siden de kontrollerer til hvem og hvor mye de ønsker å distribuere. I tillegg kan ikke USA konkurrere med prisen på russisk gass ettersom det er mye mindre kostnadskrevenne enn ved frakt av LNG. Dette skaper en usikkerhet blant USA og deres allierte.

For å kunne ivareta det europeiske gassmarkedet og sikre en større diversifisering av hvilke tilbydere EU kan benytte seg av er det et uttalt mål fra amerikansk side å øke satsingen på LNG-eksport til Europa (White House, 2018). Likevel må man spørre seg om USAs motstand til Nord Stream 2 i hovedsak er drevet av å opprettholde et liberalt marked med fri flyt og like konkurransebetingelser for å styrke Europas energisikkerhet, eller om motstanden heller er drevet av økonomiske motiver ved at USA selv ønsker å selge og eksportere sin gass til Europa i større grad enn tidligere og således sikre større inntekter på bekostning av Russland.

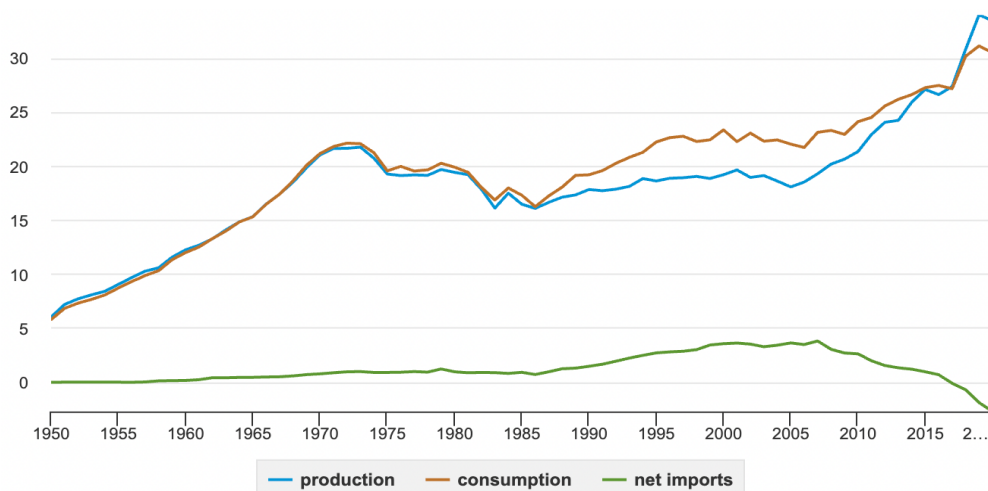
Naturgass skiller seg fra olje og kull ved at det avgir et mindre karbonavtrykk enn de to andre. Bruk av gass som energikilde er derfor mer klimavennlig og bruk av gass som for eksempel til oppvarming er ventet å øke med den gradvise utfasingen av fossile brennstoff som olje og kull. Nye virkemidler for å uthente skifergass ble introdusert i USA på starten av 2000-tallet og har ført USA til topps blant verdens gassprodusenter. Tidligere oversteg det amerikanske gasskonsumet den totale produksjonen slik at det ikke har vært noe gass til overs, men dette har endret seg de siste årene slik at USA i dag er selvforsynt, det åpner muligheten for å selge overskuddet til andre aktører. Amerikansk gassproduksjon er primært lokalisert rundt fem

stater: Texas står for 23,9% av den totale produksjonen, Pennsylvania 20%, Louisiana 9,3%, Oklahoma 8,5% og Ohio 7,7% (U.S. Energy Information Administration, 2021).



Figur 4: Amerikansk gassproduksjon fra 1900-2020 (U.S. Energy Information Administration, 2021).

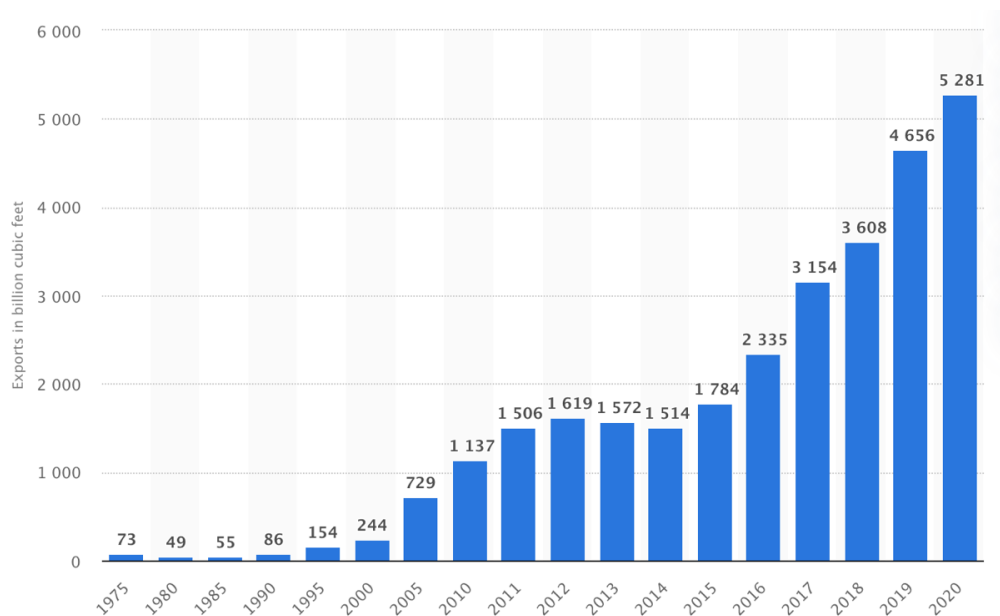
Som man kan lese av *Figur 4* har amerikansk gassproduksjon nesten blitt fordoblet fra år 2000 frem til i dag, dette henger sammen med en økt bruk av gass som energikilde, samt en høyere gasspris i markedet som gjør det mer økonomisk gunstig å produsere gass enn tidligere.



Figur 5: Amerikansk gassproduksjon, konsum og import fra 1950-2020 (U.S. Energy Information Administration, 2021).

Figur 5 viser sammenhengen mellom produksjon og konsum i USA. Som man kan lese av grafen oversteg den totale produksjonen det totale konsumet like etter 2015 slik at USA i dag

besitter et overskudd av gass. Import av gass er i dag tilnærmet null, dette er et naturlig resultat av at USA i dag er selvforsynt som følge av egen gassproduksjon.



Figur 6: Amerikansk gasseksport fra 1975-2020 (Statista, 2021).

Figur 6 viser den totale amerikanske gasseksporten fra 1975-2020 oppgitt i BCM. Som man kan lese av figuren sammenfaller den totale gassproduksjonen med den totale gasseksporten der man kan se en markant økning fra år 2000 frem til i dag. Den markante økningen de siste fem årene kan forstås i sammenheng med USAs ønske om å bedre europeisk energisikkerhet gjennom å kunne tilby et alternativ til den russiske gassforsyningen, samt Trumps ønske om å øke salg og eksport av amerikansk LNG.

Europa er det nest største gassmarkedet globalt etter Asia, det åpner nye dører for at USA kan eksportere substansielle mengder gass til Europa i årene som kommer. EU har de siste årene importert stadig mer LNG fra USA for å dekke sitt behov og for å diversifisere hvilke tilbydere man importerer fra. I tillegg har EU økt satsingen på utbygging av LNG-terminaler rundt om i Europa som kan ta imot gassen før den fraktes videre. Siden den første leveringene i 2016 har EU importert mer enn 24 BCM fra USA (Europakommisjonen, 2020). Under et møte mellom tidligere president Donald Trump og tidligere president for Europakommisjonen Jean-Claude Juncker i 2018, ble det besluttet at EU vil ta imot enda mer amerikansk gass i

årene som kommer (Europakommisjonen, 2018). Dette vil øke inntektene for den amerikanske LNG-industrien, samtidig som det vil sikre EU en tryggere forsyningslinje:

(...) The European Union wants to import more liquefied natural gas — LNG — from the United States, and they're going to be a very, very big buyer. We're going to make it much easier for them, but they're going to be a massive buyer of LNG, so they'll be able to diversify their energy supply, which they want very much to do. And we have plenty of it (Trump, 2018).

USA arbeider nå intensivt med å bygge ut LNG-terminaler rundt om i landet for å øke eksporten av LNG til andre land - for øyeblikket eksisterer det sju terminaler hvor fire av disse ligger i Louisiana, to i Texas og en i Georgia. Ytterligere 15 eksportterminaler har blitt godkjent for utbygging, men disse er enda ikke påbegynt (Federal Energy Reserve Commission, 2020). USAs økende satsning på eksport av gass til Europa har allerede ledet til ringvirkninger på det europeiske gassmarkedet og deres distributører: ifølge det internasjonale energibyrådet (IEA) sparte EU i 2018, \$8 milliarder grunnet det amerikanske inntoget i Europa. Den amerikanske satsingen har i tillegg ført til at Russland har måttet gå vekk fra en gasspris som tidligere fulgte oljepris-indeksen, som et resultat av dette har de europeiske landene kunne reforhandlet allerede eksisterende avtaler (Zawadzki, 2019).

Den økende amerikanske satsingen for å eksportere gass til Europa kan forklares ut ifra et kommersielt perspektiv ved at det vil sikre økte inntekter til USA, men også for å sikre et pålitelig og konkurrerende alternativ til den russiske gassen og således bedre EUs energisikkerhet. En eventuell ferdigstillelse av Nord Stream 2 vil øke russiske gassinntekter betraktelig, men kanskje enda viktigere gi Russland muligheten til å bruke rørledningen som et politisk pressmiddel overfor mottakerlandene. Som nevnt tidligere vil en ferdigstilt gassrørledning gi Russland fullstendig eierskap over en stor del av Europas totale gassforsyning. Ved en eventuell ferdigstillelse av gassrørledningen vil forsyningene leveres gjennom materielle strukturer som fritt kan brukes slik russiske myndigheter ønsker. For USA er dette naturligvis en stor bekymring.

I 2015 gikk Østerrike, Bulgaria, Kroatia, Tsjekkia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Polen, Romania, Slovenia og Slovakia sammen for å danne det økonomiske forumet «Three Seas Initiative (3CI)» med amerikansk støtte i ryggen. Forumet er et samarbeid mellom landene for å øke energisikkerheten og utvikle ny og mer robust infrastruktur i regionen som vil gjøre

dem mindre avhengig av russisk gass i fremtiden. USA annonserte under Warszawa-toppmøtet i 2017 at de ville støtte forumet med \$1 milliard for å bidra til økonomisk vekst og sikkerhet (H.Res. 672, 2020). Forumet kan sees på som et direkte motsvar til utbyggingen av Nord Stream 2 ved at USA selv ønsker å finansiere utbyggingen av gassrørledninger som kan frakte amerikansk gass fra terminaler på sørkysten av Europa til disse landene. Resolusjonen i Kongressen peker nettopp på at Three Seas Initiative gir disse landene muligheten til å omgå prosjekter som Nord Stream 2. Den første av disse rørledningene ble satt i drift 1. januar 2021 fra LNG-terminalen på den kroatisk øya Krk og vil i første omgang ha en årlig kapasitet på 2,6 BCM (Europakommisjonen, 2021). Opprettelsen av forumet kan sies å være en vinn-vinn-situasjon for USA der man får mulighet til å selge egen gass til disse landene og samtidig øke deres energisikkerhet ved å gjøre dem mindre avhengig av russisk gass og innflytelse. Amerikanske beslutningstakere hevder selv at motstanden overfor Nord Stream 2-prosjektet ikke skyldes insentiver om å selge egen gass, og at motstanden til prosjektet eksisterte lenge før amerikansk LNG-eksport til Europa i det hele tatt var et tema:

We opposed Nord Stream 1 and 2 long before LNG exports were even technically possible or legally available for Europe, so this is a long-standing concern of US policy makers about Russia's use of energy as a weapon to promote corruption and malign influence (Robinson, 2020).

Den amerikanske strategien under Trump-administrasjonens regjeringstid var tydelig preget av et insentiv om å promotere amerikansk industri. Salg og eksport av LNG i stor skala var et viktig satsningsområde for å styrke USAs økonomi. Det er fortsatt usikkert om Biden-administrasjonen vil fortsette denne satsingen i årene som kommer. Biden har ved flere anledninger kritisert metodene som benyttes for å uthente naturgassen gjennom hydraulisk oppsprekking, populært kalt «fracking». Presidenten har i tillegg gitt ut løfter om et energiskifte fra fossile brennstoff til fornybare karbonfrie løsninger innen år 2035 (Gerdes & Keating, 2021). Biden og hans administrasjon må derfor finne en balanse mellom en politikk som i større grad enn tidligere fokuserer på klimavennlige løsninger og en politikk som utnytter det enorme økonomiske potensiale som ligger i USAs eksport av gass.

Med utgangspunkt i liberal markedsteori har dette kapittelet kartlagt de kommersielle motivene som ligger til grunn for den amerikanske motstanden overfor Nord Stream 2. I løpet av dette kapittelet har jeg identifisert to faktorer som til sammen utgjør de kommersielle motivene: et mål om å øke salg og eksport av LNG til Europa, samt et mål om å håndheve et

liberalt og konkurransedyktig europeisk marked. Empirien peker på at det finnes en reell motivasjon for USA å selge og eksportere sitt overskudd av gass til Europa. Økende produksjon og planlagte LNG-terminaler gir et tydelig bevis på at gassproduksjon er et satsningsområde innenfor amerikansk industri. Det er derfor naturlig at Europa, som er avhengig av gassimport for å dekke sitt totale konsum er et klart mål for USA å øke sin eksport av gass til. En eventuell ferdigstilling av Nord Stream 2 vil føre til at Europa vil bli ytterligere bundet av russisk gass og at USAs konkurransebetingelser i det europeiske gassmarkedet vil bli svekket. Selv om amerikanske myndigheter selv hevder at motstanden mot utbyggingen av gassrørledningen eksisterte lenge før eksport av LNG til Europa i det hele tatt var et tema, er det vanskelig å tro at eksport av egen gass ikke er en medvirkende årsak for den amerikanske motstanden til prosjektet. Det skal likevel poengteres at det fortsatt foreligger en viss usikkerhet rundt hvilken strategi Biden-administrasjonen velger når det kommer til amerikansk LNG-industri, men under Trump-administrasjonen finnes det klare bevis på at økt produksjon, salg og eksport av LNG til andre land var et tydelig mål for å styrke den amerikanske økonomien.

Europeisk energisikkerhet og diversifisering av tilbydere er et tema som stadig blir trukket frem som et viktig mål for utformingen av den amerikanske utenrikspolitikken. Dette omfavner både de geostrategiske motivene som ble diskutert i forrige kapittel, men også de kommersielle motivene. Et sterkt og økonomisk fritt Europa er viktig for amerikansk økonomi siden Europa er en viktig handelspartner. Den amerikanske støtten til forumet Three Seas Initiative er et eksempel på at USA ønsker å støtte prosjekter som bidrar til økt økonomisk sikkerhet og infrastruktur blant land i Europa, særlig gjelder dette land i Øst-Europa som er geografisk tett knyttet til Russland og er avhengige av russisk gass. Slike virkemidler kan forstås som en del av en større amerikansk strategi til Russland der målet er å begrense russisk innflytelse over Europa politisk, økonomisk og militært. Ut ifra den empiriske dataen finner jeg støtte for at de kommersielle motivene er en viktig årsak for den amerikanske motstanden overfor Nord Stream 2. Jeg velger derfor å beholde hypotese H₂ til den sammenfattende analysen som følger i kapittel 4.

3.2.3 Organiserte interesser i stats- og styringsverket: faktiske forhold (X₃) og betydning for USAs politikk (H₃)

Hvilket empirisk belegg finnes for påstanden om at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes en vinnende koalisjon av organisasjoner i det amerikanske stats- og styringsverket (H₃)? Allison hevder i organisasjonsprosessmodellen at valg foranlediges av prosesser i organisasjoner og bestemmes av organisasjonenes rutiner og regler for hvordan saker skal behandles. For at slike kompliserte valg og beslutninger skal iverksettes opererer man ofte etter standard operasjonsprosedyrer eller fastsatte handlingsalternativer. Disse organisasjonene har alle sine mål og interesser som de søker å ivareta og påvirke i beslutningsprosessen. I løpet av dette kapittelet vil jeg identifisere relevante organisasjoner og kartlegge prosessen som førte til beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2, og om aktørene i denne prosessen kan sies å ha fulgt en «logic of appropriateness».

Det amerikanske utenriksdepartementet (DOS) har ansvaret for å fremme og implementere landets utenrikspolitikk på vegne av presidenten. Utenriksministeren fungerer som den øverste rådgiveren til presidenten og er ansvarlig for å fremme nasjonale interesser utenriks. Det er først og fremst det amerikanske utenriksdepartementet som har ansvaret for å iverksette USAs politikk overfor Nord Stream 2. DOS har siden starten vært en pådriver for å stanse utbyggingen av Nord Stream 2 og sanksjonere aktører tilknyttet prosjektet. Gjennom det underliggende Bureau of Energy Resources (ENR), støttet opp av det amerikanske Finansdepartementet har man introdusert lovforslagene *PEESA* og *PEESCA* i den amerikanske Kongressen som senere har blitt implementert inn i lovverket. Et utdrag fra *PEESA* viser det amerikanske utenriksdepartementets standpunkt til utbyggingen av russiske gassrørledninger og den russiske politikken som føres:

We continue to call on Russia to cease using its energy resources for coercive purposes. Russia uses its energy export pipelines to create national and regional dependencies on Russian energy supplies, leveraging these dependencies to expand its political, economic, and military influence, weaken European security, and undermine U.S. national security and foreign policy interests. These pipelines also reduce European energy diversification, and hence weaken European energy security (U.S. Department of State, 2019).

DOS har en viktig rolle i å identifisere hvilke aktører som er tilknyttet prosjektet og etterfølge den myndigheten som har blitt gitt departementet for å rette sanksjoner mot disse aktørene. Det underliggende Office of Economic Sanctions and Implementation (SPI) har ansvaret for å

utvikle og implementere sanksjoner mot eksterne aktører som kan være en trussel mot nasjonal sikkerhet. Enheten jobber tett med finansdepartementets tilsvarende enhet Office of Foreign Assets Control (OFAC), og Kongressen for å introdusere utkast til lovgivning og implementere gjeldende sanksjoner (U.S. Department of State, 2021, U.S. Department of Treasury, 2021).

Økonomiske sanksjoner har historisk sett vært et hyppig brukt virkemiddel som et første steg for å svare på eksterne trusler mot nasjonal sikkerhet. Disse sanksjonene kan være rettet mot et land i sin helhet eller enkelte organisasjoner eller personer innad i landet.¹⁰ På nettsidene til OFAC finnes det en søkbar database for personer og enheter som er på amerikanske sanksjonslister, per dags dato finnes det 37 oppføringer av personer eller enheter som er tilknyttet Russland og som er omberammet sanksjoner under *CAATSA* (Office of Foreign Assets Control, 2021). Bruken av økonomiske sanksjoner i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk tenderer til å være et standard reaksjonsmønster for å takle eksterne trusler mot nasjonal sikkerhet. Kazvini-Gore (2020) peker på at sanksjoner er et virkemiddel i «den utenrikspolitiske verktøykassen», og at de burde benyttes som et første steg for å takle disse truslene.¹¹

Til sammen danner dette et inntrykk av at det amerikanske utenriksdepartementet har stor påvirkning på den amerikanske beslutningsprosessen i Nord Stream 2-saken. DOS har blitt gitt myndighet til å identifisere aktører tilknyttet prosjektet og er pålagt å gi en oppdatering om hvilke aktører som omberammes av sanksjonene til Kongressen hver 90.dag (H.R. 7361, Sec. 2, 2020). Departementet er derfor ansvarlig for utformingen av den amerikanske politikken i tett samarbeid med beslutningstakerne i sittende administrasjon og innehar i tillegg en rådgivende koordinerende funksjon overfor andre departementer, byråer og etater i det amerikanske stats- og styringsverket.

Det amerikanske forsvarsdepartementet (DOD) har også blitt koblet på som et ledd i utformingen av den amerikanske utenrikspolitikken overfor Nord Stream 2. DOD har ansvaret for forvaltningen av militære ressurser for å forhindre krig og den nasjonale sikkerheten i

¹⁰ USA har for øyeblikket innført sanksjoner mot 21 land og omtrent 6300 personer globalt (U.S. Department of Treasury, 2021).

¹¹ Nicholas Kazvini-Gore innehar stillingen som parlamentarisk assistent for kongressmedlemmet Marcy Kaptur (D-OH).

landet (U.S. Department of Defense, 2021). I en utenrikspolitisk kontekst har forsvarsdepartementet i følge U.S. Congressional Research Service (2008) tre hovedoppgaver: i) beskytte humanitære og grunnleggende behov, ii) styrke forsvarskapasiteten til alliansepartnere og iii) styrke alliansepartneres evne til å svare på interne og eksterne trusler. Dette kommer til syne i forsvarsdepartementets årlige budsjettvurdering *NDAA*, der årets utgave tydelig stiller seg bak virkemidlene som har blitt tatt i bruk for å stanse utbyggingen av Nord Stream 2.

Organisasjonsprosessmodellen peker på at handlinger blir valgt ut ifra etablerte rutiner og handlingsmønstre som har blitt skapt gjennom å møte lignende situasjoner tidligere. I løpet av dette kapitlet har jeg identifisert tre sentrale aktører i det amerikanske stats- og styringsverket som påvirker den amerikanske beslutningsprosessen overfor Nord Stream 2: det amerikanske utenriksdepartementet, finansdepartementet og forsvarsdepartementet. Ved å se på forholdet mellom USA og Russland i en historisk kontekst finner vi empirisk støtte for at økonomiske sanksjoner er et hyppig brukt virkemiddel fra USA og at disse sanksjonene iverksettes av DOS og OFAC. Den amerikanske motstanden og sanksjoneringen av aktører tilknyttet Nord Stream 2 bærer derfor preg av kontinuitet i valg av handlinger og virkemidler overfor Russland. Denne kontinuiteten i den amerikanske utenrikspolitikken finner vi også igjen i den amerikanske storstrategien til Eurasia, der det blir poengtert at USA må benytte tilgjengelige virkemidler for å begrense russisk ekspansjon og aggressivitet. Ut ifra den empiriske dataen finner jeg støtte for at en vinnende koalisjon av organisasjoner i det amerikanske stats- og styringsverket er en medvirkende årsak til den amerikanske motstanden overfor Nord Stream 2. Det amerikanske utenriksdepartementet har en særskilt viktig rolle i utformingen av den amerikanske utenrikspolitikken, for valg av virkemidler overfor Russland og for å rådgi andre departementer og etater. Bruken av økonomiske sanksjoner tenderer til å være et standard reaksjonsmønster fra DOS som et første steg for å møte ulike problemstillinger utenfor USAs grenser, det finnes derfor empirisk støtte for å si at en «logic of appropriateness» har blitt fulgt fra organiserte interesser i det amerikanske stats- og styringsverket for å motarbeide utbyggingen av Nord Stream 2. Jeg finner derimot ikke nødvendige bevis til å kunne fastslå at en SOP *de facto* har blitt fulgt i dette tilfellet. Bruken av økonomiske sanksjoner overfor Russland tenderer likevel til å være et virkemiddel ofte benyttet av departementene i det amerikanske stats- og styringsverket. Jeg velger derfor å beholde hypotese H₃ til den sammenfattende analysen som følger i kapittel 4.

3.2.4 Organiserte interesser i samfunnet: faktiske forhold (X₄) og betydning for USAs politikk (H₄)

Hvilket empirisk belegg finnes for påstanden om at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes påvirkning fra organiserte interesser i samfunnet (H₄)? Allison's tredje og siste modell, interessepolitikkmodellen, ser på statens utforming av politikk som følge av forhandlinger og interne dragkamper mellom individer eller grupper som hver har ulike målsetninger, interesser og prioriteringer, posisjonert hierarkisk i statsapparatet. Som vi husker fra teorikapittelet deler Allison disse aktørene inn i fire ulike grupper: i) sjefene, ii) medarbeidere, iii) indianere og iv) ad-hoc spillere. Jeg vil i løpet av dette kapittelet identifisere de relevante aktørene og kartlegge deres påvirkning på den amerikanske beslutningsprosessen overfor Nord Stream 2. Dette kapittelet vil i størst grad fokusere på de aktørene Allison definerer som ad-hoc spillere: personer med tilknytning til de organiserte interessene i samfunnet. Dette kan typisk være kongressmenn med innflytelse, journalister, medier og interesseorganisasjoner som alle har en tilknytning til det sivile samfunn. Jeg vil utelate personlige karakteristikk på individnivå og egenskaper ved aktørene høyest opp i beslutningskjeden ettersom dette allerede har blitt kartlagt og diskutert, likevel er det nødvendig å vise til det faktum at det finnes tverrpolitisk enighet mellom republikanerne og demokratene i oppfatningen om at Nord Stream 2 er en trussel for USA og således må stanses. Dette har blitt kommunisert ut til offentligheten både av Trump og Biden (White House, 2020, White House, 2021).

Den amerikanske Kongressen har en viktig rolle for utformingen av amerikansk utenrikspolitikk ved at den opererer som lovgivende nasjonalforsamling. Det er kun kongressmedlemmer som får legge frem lovforslag i USA, så disse personene har stor innflytelse over den amerikanske beslutningsprosessen. Kongressen behandler lovforslagene og implementerer disse lovene over til praktisk politikk. Samtlige av lovforslagene som har vært oppe i Kongressen og som omhandler Nord Stream 2 har blitt godkjent med en sterk tverrpolitisk enighet, både i Representantenes hus og i Senatet.

Selv om det foreligger konsensus i Kongressen om at Nord Stream 2 må motarbeides er det særlig to kongressmedlemmer som skiller seg ut fra mengden når det kommer til den amerikanske motstanden overfor Nord Stream 2: senatorene Ted Cruz (R-TX) og Jeanne Shaheen (D-NH), begge medlemmer av Senatets utenrikskomite. De to senatorene har siden

prosjektet ble introdusert forsøkt å stanse utbyggingen og står ansvarlig for innføringen av lovforslagene i Kongressen som senere skulle bli *PEESA* og *NDAA* (Cruz, 2019). Senator Ted Cruz har ved flere anledninger figurert offentlig med krass kritikk av Nord Stream 2 og ytret et ønske om enda flere inngripende tiltak:

The second wave of sanctions that has now passed both houses of Congress is really targeted at the big three. It's targeted at pipeline activities, it's targeted at insurance and reinsurance, and it's targeted at certification. And one of the important things about certification is under the terms of the permits that have been granted, a third-party certification is required. And this again is designed to be surgical, to make clear this project will not be completed (Sen. Cruz, 2020).

Det er neppe tilfeldig at det er disse to senatorene som er de største pådriverne for å sanksjonere og stanse utbyggingen av gassrørledningen ettersom de representerer statene Texas og New Hampshire i Senatet. Texas er som vi har sett tidligere den staten som produserer mest gass i USA med nærmere en fjerdedel av USAs totale produksjon. Olje- og gasssektoren er svært viktig for innbyggere og selskaper i Texas ved at den sikrer arbeidsplasser og inntekter. Det er derfor avgjørende å ha representanter i Kongressen som taler deres sak. New Hampshire planlegger på sin side en storstilt utbygging av en ny gassrørledning som skal supplere delstaten med gass gjennom prosjektet Granite Bridge (Granite Bridge, 2021). I tillegg planlegges det for utbygging av en terminal som skal frakte LNG fra USA til Europa, dette vil potensielt kunne bli en stor næringsvei for New Hampshire. Disse to eksemplene viser at den sterke motstanden til Nord Stream 2 prosjektet blant enkelte kongressmedlemmer ikke bare er drevet av geostrategiske faktorer for å begrense russisk innflytelse i Europa, men også av egeninteresse for å beskytte industri og arbeidsplasser innad i den staten kongressmedlemmene representerer. Disse politikerne er valgt av folket for å representere dem i Kongressen og har derfor en direkte tilknytning til samfunnet.

Dette leder oss videre til kartleggingen av sentrale aktører på samfunnsnivå som påvirker den amerikanske utenrikspolitikken. Den amerikanske grunnloven beskytter borgernes rettigheter til å involvere seg i nasjonens anliggender. Dette innebærer blant annet at enkeltpersoner eller organisasjoner utenfor politikken har en sjanse til å bli hørt av de som representerer dem. I dag står disse korporative påvirkningskanalene sterkt i USA som følge av «sunshine-reformene» på 1970-tallet. Sunshine-reformene førte til en økt gjennomsiktighet og at innbyggerne i større grad kunne holde beslutningstakerne ansvarlige for deres handlinger (Congressional Research Institute, 2018). Som et resultat av disse reformene fikk aktører på

samfunnsnivå en større tilgang til beslutningstakerne og lobbyvirksomheten i USA eksploderte. *The Lobbying Disclosure Act of 1995* pålegger alle aktører som forsøker å påvirke amerikanske beslutningstakere å registrere seg i Kongressens register. I 2020 var det 11524 aktive lobbyister i dette registeret (Statista, 2021), likevel foregår mye av lobbyvirksomheten gjennom uregulerte kanaler som er vanskelig å oppdage. Fang (2014) peker på at det reelle antallet aktive lobbyister i Washington kan være så høyt som nærmere 100 000. Samspillet mellom private interesser og offentlig sektor står med andre ord sterkt i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk der kongressmedlemmene fungerer som et bindeledd mellom samfunnet og beslutningstakerne. En slik sektorkobling mellom de ulike aktørene er i norsk kontekst kjent som «den segmenterte stat», og gjør seg også gjeldende i studiet av amerikansk politikk.¹²

Ved å identifisere de ulike aktørene som forsøker å påvirke amerikanske beslutningstakere gjennom lobbyvirksomhet kan vi kartlegge hvilke aktører som påvirker den amerikanske beslutningsprosessen med tanke på den amerikanske motstanden overfor utbyggingen av Nord Stream 2. Datamaterialet som presenteres her støtter seg på Senatets offentlige register, men det er svært sannsynlig at det også foregår påvirkning gjennom andre kanaler som undertegnede ikke har tilgang til. Selskapet som er ansvarlig for utbyggingen av gassrørledningen, Nord Stream AG som igjen er et datterselskap av det russiske statseide selskapet Gazprom, betalte ifølge Kongressens registre \$3,67 millioner i 2020 til selskapene Sweeney & Associates, BGR Government Affairs og Roberti Global LLC for å tale deres sak i møte med amerikanske embetsmenn (U.S. Senate Lobbying Disclosure, 2021). Av disse selskapene var det Roberti Global LLC som mottok klart mest med omtrent \$2,75 millioner. Det tyder dermed på at Roberti Global LLC primært er det selskapet Nord Stream AG benytter seg av for å påvirke beslutningsprosessen. Til sammen medfører den totale investeringen til amerikanske lobbyvirksomheter nesten det dobbelte sammenlignet med året før. Dette sammenfaller med inntrykket om at konflikten rundt Nord Stream 2 har intensivert det siste året. *The Lobbying Disclosure Act of 1995* har et smutthull som gjør at lobbyistene ikke er pålagt å oppgi hvem de møter så lenge de representerer et utenlandsk selskap og ikke en stat. Dette gjør det umulig å identifisere hvilke amerikanske embetsmenn lobbyistene møter og forsøker å påvirke. Et åpenlyst problem med denne loven er at Nord Stream AG som

¹² Tesen om “den segmenterte stat” anslår at staten ikke lenger enhetlig, men delt opp i ulike segmenter, hver med sine særinteresser (Engelstad, 2010).

er et datterselskap av Gazprom, som igjen eies av den russiske stat står fritt til å operere i Washington uten å måtte oppgi hvem de møter. En konfidensiell informant i Trump-administrasjonen uttalte følgende om den kontroversielle lobbyvirksomheten: “The fact that you’ve got people working for Gazprom, which is essentially the Russian state, you know to manipulate our processes (...) it’s crazy” (Ukjent person, sitert i Gardner, 2020).

På den andre siden har motstanderne til prosjektet registrert sin lobbyvirksomhet i den offentlige databasen. Det ukrainske statseide gasselskapet Naftogaz har siden 2017 engasjert Yorktown Solutions LLC for å påvirke amerikanske beslutningstakere til fordel for Ukraina og som et motsvar til den russiske lobbyvirksomheten (Naftogaz, 2017). Administrerende direktør i Naftogaz, Andriy Kobolyev, sier at representanter fra selskapet reiser til Washington en gang i måneden for å gi oppdateringer om utbyggingen av Nord Stream 2 og for å diskutere hvordan man kan stanse prosjektet (Kobolyev, sitert i Gardner, 2020). Den amerikanske LNG-industrien bruker lobbyisme aktivt for å promotere og øke LNG-eksporten til andre land. The Center for Liquefied Natural Gas som er USAs største lobbyorganisasjon for LNG-industrien og LNG Allies deltar jevnlig på energikonferanser nasjonalt og internasjonalt for å styrke amerikansk LNG-industri (Gheorgiu, 2020).

Den korporative sektorkoblingen mellom samfunnet og det offentlige finner man også igjen i betydningen av amerikanske tankesmier for utformingen av amerikansk utenrikspolitikk. Disse tankesmiene er ofte tilknyttet de største universitetene i USA der ledelsen ofte består av personer som tidligere har innehatt prominente roller i stats- og styringsverket. Som følge av dette har disse tankesmiene en direkte forbindelse til beslutningstakerne og påvirker prosessen gjennom eksempelvis konferanser, paneldebatter og medier. Tankesmiene fungerer som et mellomledd mellom samfunnet og stats- og styringsverket der de plukker opp signaler og holdninger fra samfunnet og aktualiserer disse problemstillingene blant offentligheten. The Council on Foreign Relations, Belfer Center for Science and Research, The Heritage Foundation og Atlantic Council er alle tankesmier som har stor påvirkningskraft på den amerikanske utenrikspolitikken. Nord Stream 2 er et hyppig diskutert tema blant disse tankesmiene og et raskt søk på deres nettsider vil gi flere titalls ulike vinklinger på hvordan USA kan håndtere saken og hvilke handlingsalternativer som er tilgjengelig.¹³

¹³ Se for eksempel Belfer Center – The Dilemma over the Nord Stream 2 Pipeline & Atlantic Council – How to Stop Nord Stream 2.

Interessepolitikkmodellen peker på at statens utforming av politikk er et resultat av forhandlinger og interne dragkamper mellom individer eller grupper som hver har ulike målsetninger, interesser og prioriteringer. I løpet av dette kapitlet har jeg identifisert ulike aktører i den amerikanske Kongressen, samt aktører på samfunnsnivå som påvirker den amerikanske utenrikspolitikken. Et interessant funn er at de to kongressmedlemmene som har ytret sterkest motstand mot utbyggingen av Nord Stream 2 representerer to amerikanske stater der LNG-industrien er svært viktig for statens inntekter og arbeidsplasser. Disse senatorene har et ansvar for å ivareta sine respektive staters interesser både nasjonalt og globalt. En eventuell ferdigstilling av Nord Stream 2 vil for eksempel kunne føre til at Texas vil kunne gå glipp av store inntekter i form av salg av gass til Europa. Videre har vi sett hvordan ulike interesseorganisasjoner aktivt bruker lobbyvirksomhet som et virkemiddel for å påvirke amerikanske beslutningstakere i utformingen av landets utenrikspolitikk. Lobbyvirksomheten er den primære kanalen for interessegrupper til å kunne påvirke beslutningsprosessen i det amerikanske stats- og styringsverket. De enorme pengesummene som årlig blir betalt til disse lobbyorganisasjonene viser hvor langt aktører på samfunnsnivå er villig til å gå for å kunne påvirke politikken. Til slutt har jeg kartlagt den viktige rollen amerikanske tankesmier har som et bindeledd mellom samfunnet og stats- og styringsverket. Disse interesseorganisasjonene bidrar til å aktualisere problemstillinger ved den amerikanske utenrikspolitikken og ved å skape debatt rundt virkemidlene som blir tatt i bruk, så også når det kommer til den amerikanske motstanden overfor Nord Stream 2. Disse tankesmiene har som oftest et fortrinn ved at sentrale personer innad i organisasjonen har et direkte bånd til aktører høyt opp i beslutningskjeden. Dette viser tydelig den korporative sektorkoblingen mellom samfunnet og staten. Det finnes derfor empirisk støtte for å kunne si at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes påvirkning fra organiserte interesser i samfunnet. Jeg velger derfor å beholde hypotese H₄ til den sammenfattende analysen som følger i kapittel 4.

4.0 Sammenfattende analyse

Dette kapitlet vil inneholde en sammenfattende analyse av både de eksterne og de interne forhold som har påvirket den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. I forrige kapittel fant jeg empirisk belegg for å beholde de hypotesene som ble utviklet for å forklare den amerikanske utenrikspolitikken overfor utbyggingen av Nord Stream 2.

Hypotesene peker hver for seg på en del av grunnen for den amerikanske håndteringen. Selv om hver hypotese kommer styrket ut av de partielle analysene gjenstår det fortsatt å diskutere hvilke av disse faktorene som er viktigst for å kunne forstå den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. Flere av disse forholdene kan også ha samvirket for å frembringe den amerikanske utenrikspolitikken. Jeg vil med utgangspunkt i de partielle analysene vurdere betydningen av disse forholdene og spore de potensielle samvirkningseffektene som ligger til grunn for den amerikanske politikken. I den sammenfattende analysen vil et skille mellom muliggjørende og motiverende årsaker anvendes. De muliggjørende årsakene symboliserer de faktorene som kan forklares som en del av årsaksforklaringen, mens de motiverende årsakene viser til preferanser, mål eller vilje. Ved å kategorisere disse årsakssammenhengene i to ulike grupper vil man kunne belyse hvilke faktorer som er viktigst for den amerikanske handlingen.

4.1 Drivkrefter bak den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream II

4.1.1 Eksterne drivkrefter

Forrige kapittel presenterte fire mulige forklaringer for den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. Ved å først ta for seg de eksterne utside-inn faktorene er det tydelig at den utenrikspolitiske ledelsen i USA frykter de geostrategiske konsekvensene en eventuell ferdigstillelse av Nord Stream 2 vil føre til. Ut ifra en realistisk tilnærming vil gassrørledningen true nasjonale interesser og sikkerhet ved at Russland vil kunne øke sin makt og innflytelse over de europeiske landene på bekostning av USA. Frykten for russisk ekspansjon og økt makt er den faktoren som over lengst tid har påvirket amerikansk utenrikspolitikk i Eurasia. Den amerikanske storstrategien til regionen bærer nettopp preg av at USA må gjøre alt i sin makt for å ivareta sin egeninteresse, så vel som sine alliertes interesser og sikkerhet. Russland anses av USA som en upålitelig aktør og det er derfor nødvendig for amerikanske beslutningstakere å avskjære prosjekter som kan skade USAs globale maktposisjon. Denne negative tilnærmingen overfor Russland har intensivert med årene ettersom Russland ved flere anledninger har vist en vilje til å iverksette tiltak som truer

både USA og deres allierte. Gasskonflikten i 2009 som førte til at land som Ukraina og Polen stod uten gassforsyning i nærmere en måned under den kaldeste vinterperioden er et klart bevis på at russiske myndigheter tidligere har brukt naturgass som et politisk våpen og med all sannsynlighet vil kunne bruke det som et virkemiddel igjen for å kunne presse mottakerlandene.

Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 kan forstås som et rasjonelt valg med en kost-nyttekalkyle der en eskalering i konflikten mellom USA og Russland er et reelt utfall. Likeledes ville ingen handling fra USA ha ført til at landets innflytelse og posisjon i regionen ikke bare ville ha blitt svekket, men truet av Russland. Beslutningen om å motarbeide og sanksjonere aktører tilknyttet prosjektet er derfor høyst nødvendig for å kunne forsvare egen sikkerhet og interesser. Det er tydelig at den amerikanske beslutningen om å rette sanksjoner mot samtlige aktører tilknyttet prosjektet er et sterkt virkemiddel på grunn av USAs sterke posisjon på det internasjonale spillebrettet. USAs posisjon som stormakt vil derfor føre til at det utenrikspolitiske handlingsrommet i slike situasjoner er stort der ulike virkemidler kan vurderes og implementeres. Disse sanksjonene vil være så skadelige for disse aktørene som ikke har en direkte tilknytning til Russland ved at kostnadene for å delta i prosjektet vil være større enn den mulige gevinsten både på kort og lang sikt.

De geostrategiske motivene (H_1) er en klart motiverende faktor fordi disse motivene henviser til USAs realpolitiske interesser der suverenitetshevdelse, overlevelse og sikkerhet er de viktigste målene for staten. Den amerikanske tilnærmingen til Nord Stream 2 kan derfor forklares ut ifra et «nullsumspill» der faktorer som vann, land, demografi og naturressurser er som brikker i et spill der den ene stats vinning er den andre stats tap. For USA handler dette nettopp om å være på den vinnende siden for å kunne utøve sin makt i Eurasia og begrense russisk innflytelse – en aktør amerikanerne anser som fiendtlig innstilt og en direkte konkurrent til USAs interessehevdelse globalt. De geostrategiske motivene (H_1) fremstår derfor som den viktigste drivkraften bak den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2.

Likevel peker den empiriske dataen i retning av at det også er en samvirkingseffekt mellom de geostrategiske (H_1) og de kommersielle motivene (H_2) som en årsak til den amerikanske utenrikspolitikken i denne spesifikke casen. Som et resultat av at USA ikke ønsker at Europa i fremtiden vil være mer avhengig av russisk gass, ønsker man selv å tilby salg og eksport av

egen LNG. Den økte satsingen på LNG-industrien i USA gir støtte til påstanden om at den amerikanske motstanden overfor Nord Stream 2 også er drevet av insentiver om å eksportere mer gass til Europa på bekostning av Russland. Dette henger igjen sammen med det liberale markedsprinsippet der målet til USA er å sikre et fritt og konkurransedyktig europeisk marked med ulike tilbydere slik at Russland ikke kan tilegne seg monopol i eksporten av gass til Europa. Som vi har sett tidligere vil en ferdigstillelse av Nord Stream 2 potensielt kunne låse store deler av gassforsyningene til Europa i materielle strukturer kontrollert av Russland.

Opprettelsen av forumet Three Seas Initiative blant EUs østlige medlemsland med amerikansk støtte i ryggen er et eksempel på hvordan de geostrategiske og kommersielle motivene henger sammen for å forklare den amerikanske utenrikspolitikken. Ved å støtte prosjekter som bidrar til økt infrastruktur og energisikkerhet vil disse landene være mindre avhengig av russisk gasstilførsel i fremtiden og således gjøre dem mindre utsatt for russisk aggresjon og press. USA bidrar i tillegg med økonomisk støtte for å realisere utbyggingen av flere LNG-terminaler langs Europas kystlinje slik at disse terminalene kan ta imot amerikansk gass og frakte det videre gjennom tilknyttede gassrørledninger. For USA er slike muligheter gull verdt ved at man kan lede disse landene vekk fra en for stor avhengighet av russisk gasstilførsel, samtidig som at man kan tilby sin egen LNG som et tryggere alternativ. Denne forklaringen ligger også latent i den amerikanske storstrategien der ivaretagelsen av den frie vestlige markedsøkonomien er viktig for USAs interesser og sikkerhet. Dette gjør at også de kommersielle motivene (H₂) kan kategoriseres som en motiverende faktor for den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2.

Til sammen utgjør de geostrategiske- (H₁) og de kommersielle motivene (H₂) den viktigste forklaringen for den amerikanske beslutningen. De to forklaringene trekker i samme retning og styrker hverandre ved at USA frykter at Europa vil bli for avhengig av russisk gass dersom gassrørledningen ferdigstilles og at Russland som et resultat av dette vil kunne bruke gassrørledningen som et politisk pressmiddel. Det faktum at gassleveranser er mye mindre elastiske enn forsyninger av andre energikilder skaper stor bekymring for USA. Når gassrørledningen først er ferdig, finnes det ingen mulighet for å reversere tilkoblingen mellom tilbyder og mottaker. USAs økende satsing på LNG kan både oppfattes som et direkte motsvar til Nord Stream 2, men også ut ifra et motiv som dreier seg om å bringe inntekter til statskassen. Begge disse utside-inn forklaringene peker på troverdige forklaringer for den

amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. Likevel er det behov for muliggjørende faktorer som tillater disse motivene å tre i kraft.

4.1.2 Interne drivkrefter

Det amerikanske utenriksdepartementet (DOS) er godt posisjonert for å påvirke beslutningsprosessen i konflikter med utenlandske aktører. DOS sin rolle er å ivareta statens interesser utenfor egne grenser. Man kan i utgangspunktet si at DOS ivaretar utside-inn perspektivene for staten og omgjør disse faktorene til praktisk utenrikspolitikk, så også i USAs tilnærming til Nord Stream 2-saken. DOS har en nøkkelrolle i det amerikanske stats- og styringsverket ved at de har blitt gitt ansvaret for å identifisere og sanksjonere aktører tilknyttet til prosjektet i samarbeid med det amerikanske finansdepartementet. Bruken av økonomiske sanksjoner som et første strategisk virkemiddel mot problemer som truer nasjonal sikkerhet tenderer til å være et standard reaksjonsmønster når DOS håndterer slike saker. Som Allison også påpeker i organisasjonsprosessmodellen vil man kunne spore disse standardiserte handlingsmønstrene ved å sammenligne de med tidligere hendelser hvor disse rutinene har blitt etablert. Sanksjoner rettet mot aktører tilknyttet Russland er en vedvarende respons fra USA som i økende grad har blitt benyttet etter den kalde krigens slutt. Bruken av sanksjoner som et virkemiddel later derfor til å være en etablert standard operasjonsprosedyre internt i det amerikanske utenriks- og finansdepartementet, men jeg har ikke det nødvendige grunnlaget til å kunne fastslå at det faktisk er det. DOS sin rolle trer frem som en muliggjørende faktor for den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. Gjennom DOS sin posisjon i stats- og styringsverket og evner til å påvirke beslutningsprosessen kunne de motiverende faktorene overfor utbyggingen av Nord Stream 2 spilles ut. Det amerikanske forsvarsdepartementet har også en viktig rolle for å utvikle og ivareta den amerikanske storstrategien til Eurasia. Dette innebærer en identifikasjon av mulige trusler mot nasjonal sikkerhet og utviklingen av tilgjengelige strategier som kan utvide det utenrikspolitiske handlingsrommet.

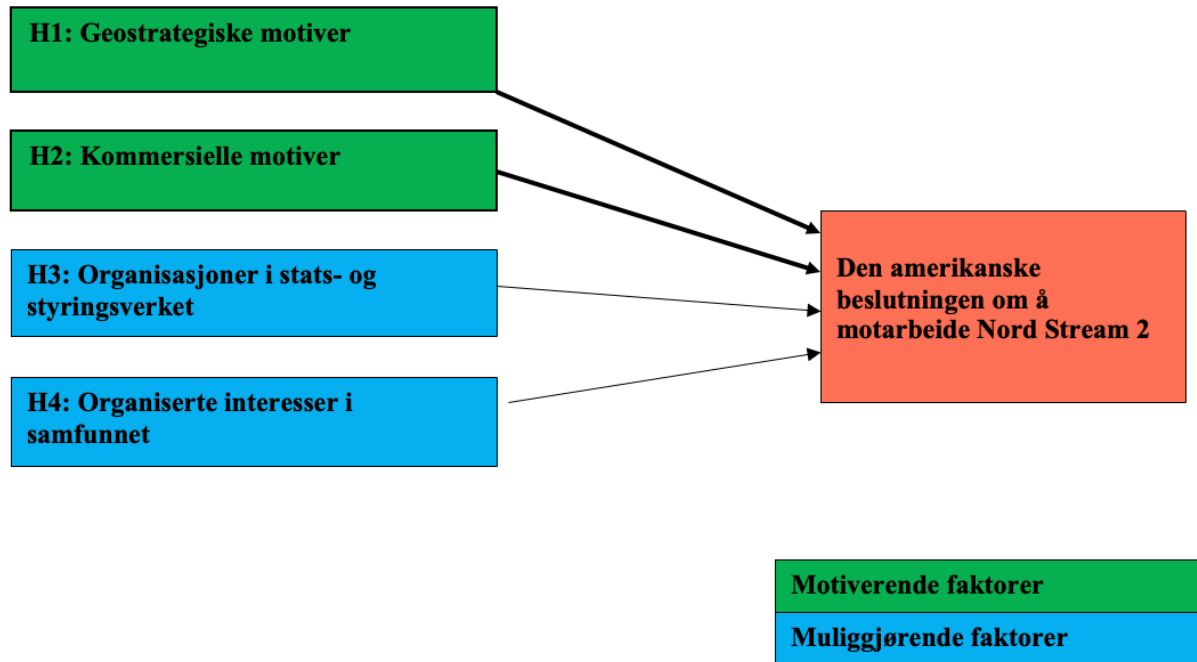
Det er mer krevende å stadfeste hvilke organiserte interesser i samfunnet som påvirker den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. Dette er som følge av at mye av påvirkningen skjer gjennom lukkede kanaler som ikke er tilgjengelig for allmenheten. Likevel peker empirien på at den amerikanske Kongressen har en svært viktig rolle for beslutningene som tas og at kongressmedlemmene innehar stor innflytelse og påvirkningskraft på

amerikanske beslutningsprosesser. Kongressens rolle er noe Allison tydelig overser i sin modell, mine funn peker derimot på at Kongressen som aktør må inkluderes i studiet av amerikansk utenrikspolitikk. Når det kommer til motstanden overfor Nord Stream 2 er det særlig to kongressmedlemmer som utpeker seg: Jeanne Shaheen og Ted Cruz. Som vi har sett er det neppe tilfeldig at disse to senatorene er så involvert for å stanse prosjektet ettersom de begge representerer stater hvor LNG-industrien har et sterkt fotfeste. Dette viser oss også hvordan det amerikanske byråkratiet er tett sammenkoblet opp mot impulser fra samfunnsnivået der hvert enkelt kongressmedlem representerer statenes mål, midler og atferd i en nasjonal kontekst. Denne korporative tilnærmingen mellom stat og samfunn gjør seg også gjeldende når vi studerer betydningen av interesseorganisasjoner og tankesmier i påvirkningen av statens politikk. Disse organisasjonene påvirker beslutningstakerne enten gjennom lobbykanalen eller ved at sentrale personer innad i organisasjonene har direkte koblinger til personer høyt opp i beslutningskjeden. Man kan derfor se for seg at statens utenrikspolitikk drives av impulser fra samfunnet, opp gjennom stats- og styringsverket der en vinnende koalisjon av organisasjoner utformer politiske avgjørelser som til slutt blir iverksatt av beslutningstakerne høyst opp i den politiske kjeden. De organiserte interessene i samfunnet har gjennom sin rolle og evne til å påvirke muliggjort de motiverende faktorene til å spilles ut overfor utbyggingen av Nord Stream 2.

4.1.3 Sammenfatning av forklaringene

Til sammen danner dette et bilde av to motiverende faktorer som avgjørende for den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2: de geostrategiske (H_1) og de kommersielle motivene (H_2). Disse to motivene sorterer inn under det eksterne utside-inn perspektivet der de geostrategiske motivene har størst forklaringskraft på den amerikanske beslutningen. USA ønsker å håndheve sin globale maktposisjon og samtidig begrense russisk innflytelse, dette innebærer særlig makt og kontroll over den geografiske aksene Berlin-Moskva, en region som innehar enorme forekomster av naturressurser og er strategisk viktig for en stormakt ettersom området binder Europa til Asia. De kommersielle motivene henger tett sammen med de geostrategiske motivene fordi USA er avhengig av et stabilt Europa med en trygg energiforsyning for å selv kunne ivareta nasjonens sikkerhet og interesser. De to faktorene som sorterer inn under det interne innside-ut perspektivet, en vinnende koalisjon av organisasjoner i stats- og styringsverket (H_3) og organiserte interesser i samfunnet (H_4) har muliggjort den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. Disse motiverende

og muliggjørende faktorene danner til sammen grunnlaget for forklaringen av den amerikanske utenrikspolitikken overfor Nord Stream 2 og hvorfor USA ønsker å stanse utbyggingen.



Figur 7: Forklaringsmodell – motiverende og muliggjørende faktorer for den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream II

I den grafiske fremstillingen av forklaringsmodellen for den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 er de motiverende faktorene farget grønt, mens de muliggjørende faktorene er farget blått. En tykk pil illustrerer en variabels sterkere påvirkning, mens en tynn pil indikerer svakere effekt.

4.2 Vurdering av casen opp mot USAs helhetlige utenrikspolitikk

Den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 kan forstås som en del av den helhetlige strategien for USA overfor Eurasia, og Russland spesielt. Bruken av sanksjoner mot russiske aktører bærer preg av kontinuitet i den amerikanske utenrikspolitikken til Eurasia over tid. Det viktigste målet med den amerikanske utenrikspolitikken er som vi har sett å forsvare nasjonale interesser og demokratiske verdier til fordel for statens innbyggere og alliansepartnere. Dette innebærer også å svare på trusler som utfordrer disse verdiene. Denne spesifikke casen viser tydelig hvordan den amerikanske storstrategien til Eurasia fungerer i praksis. En strategi som baseres på klare politiske mål, kalkulering av ens komparative fortrinn i forhold til motstanderen i tillegg til en nøye kalkulering av risikoer og fordeler, samtidig som en også tar hensyn til fordeler og ulemper ved alternative strategier.

Forholdet mellom USA og Russland har blitt stadig dårligere utover på 2000-tallet. At USA nå anser Russland som en revisjonistisk stat med ondartete intensjoner markerer et brudd med det tidligere målet som ble satt etter den kalde krigens slutt om å få til et fredfullt samarbeid med russiske myndigheter. USAs storstrategi overfor Russland innebærer i dag et større fokus på å begrense russisk innflytelse og makt globalt, motstanden overfor Nord Stream 2 føyer seg dermed inn i rekken av flere lignende hendelser de siste årene der USA tar i bruk virkemidler for å demme opp russiske forsøk på å tilegne seg større innflytelse.

Den realistiske tradisjon står igjen som den viktigste forklaringsfaktoren for utformingen av den amerikanske utenrikspolitikken i dag, der statens viktigste mål er overlevelse og sikkerhet. Dette innebærer å ivareta kontroll over strategiske viktige områder, samt beskyttelsen av økonomiske interesser for seg selv og alliansepartnere. Vi kan derfor konkludere med at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 sammenfaller med den helhetlige utenrikspolitiske strategien til Eurasia og at denne casen bærer preg av mer inngripende bruk av virkemidler fra USA overfor Russland enn det vi har sett ved tidligere tilfeller. Det er høyst sannsynlig at vi i fremtiden vil se en skarpere retorikk og bruk av sterkere virkemidler fra USA mot Russland nettopp for å slå tilbake på det amerikanerne anser som russiske provokasjoner.

5.0 Konklusjon

I avslutningskapittelet vil jeg rekapitulere studiens problemstilling, forskningsdesign, hovedfunn og begrensninger ved studien. Til slutt vil jeg trekke frem implikasjoner av studien, muligheter for videre forskning og personlige betraktninger rundt dagens situasjon. Kapittelets første underkapittel vil rekapitulere problemstillingen og oppsummere oppgavens funn. Kapittelets andre underkapittel vil ta for seg de teoretiske og metodologiske valg som har blitt gjort og hvorvidt disse førte til begrensninger eller svakheter ved studien. Kapittelets tredje og siste underkapittel vil ta for seg implikasjoner av studien og belyse mulighetene for et eventuelt videre arbeid.

5.1 Problemstilling og resultater

Konflikten rundt utbyggingen av Nord Stream 2 fikk for alvor mediernes oppmerksomhet i 2019 og 2020. Dette inspirerte meg til å bidra med en statsvitenskapelig forklaring på beslutningsprosessene i amerikansk utenrikspolitikk. Konflikten rundt Nord Stream 2 fremsto som en krevende, men også en spennende case å studere i en mastergradsavhandling. I denne studien har jeg benyttet meg av utenrikspolitisk analyse (UPA) for å undersøke hvilke mål, midler og atferd som kjennetegner den amerikanske utenrikspolitikken. I det første kapittelet introduserte jeg sakens kontekst og problemstillingen for oppgaven: *Hvilke drivkrefter ligger bak den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2?*

Kapittel 2 introduserte det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Først ble det gitt en redegjørelse av sentrale begrep: energisikkerhet, energi som en strategisk ressurs og storstrategi. Deretter ga jeg en teoretisk oversikt over sentrale begreper innen UPA, før jeg til slutt introduserte fire teoretiske tilnærminger for å kunne besvare problemstillingen. Disse ble kategorisert inn under to perspektiver for å forklare statens utenrikspolitikk: det statseksterne utside-inn perspektivet og det statsinterne innside-ut perspektivet.

På den ene siden ble to statseksterne utside-inn forklaringer anvendt: Allison's (1969) rasjonell aktørmodell og økonomisk liberalisme. Rasjonell aktørmodell hevder at staten opptrer enhetlig og rasjonelt i sin utforming av utenrikspolitikk og er direkte knyttet til realismens forståelse av at det internasjonale systemet er anarkisk strukturert, der egen sikkerhet og overlevelse er det ultimate målet. Denne modellen dannet grunnlaget for den første hypotesen som antok at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 er drevet av

geostrategiske motiver. Ut ifra en liberaløkonomisk tankegang utledet jeg den andre hypotesen om at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 er drevet av kommersielle interesser.

På den andre siden ble to statsinterne innside-ut forklaringer anvendt: Allisons (1969) organisasjonsprosessmodell og interessepolitikkmodell. Organisasjonsprosessmodellen hevder at sentrale organisasjoners rutiner og standard atferdsmønstre påvirker utenrikspolitikken. Dette dannet grunnlaget for den tredje hypotesen som antok at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 er drevet av en vinnende koalisjon av organisasjoner i stats- og styringsverket. Interessepolitikkmodellen hevder på sin side at utformingen av statens utenrikspolitikk kan forstås som forhandlinger og dragkamper mellom aktører både på stats- og samfunnsnivå. Dette dannet grunnlaget for den fjerde og siste hypotesen som antok at den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2 skyldes påvirkning av organiserte interesser i samfunnet.

I kapittel 3 gjennomførte jeg en empirisk kartlegging og analyse av både den avhengige og de uavhengige variablene. Disse ble delt inn i to underkapitler: en beskrivende og en belysende del. I løpet av dette kapittelet fant jeg empirisk belegg for å beholde hypotesene til den sammenfattende analysen.

I kapittel 4 gjennomførte jeg en sammenfattende analyse der hypotesenes relative forklaringskraft ble testet. Dette førte til at jeg kunne identifisere hvilke faktorer som kan sies å ha vært motiverende og muliggjørende for den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. De to statseksterne forklaringene kan sies å ha vært motiverende faktorer for den amerikanske beslutningen, mens de statsinterne forklaringene kan sies å ha vært muliggjørende faktorer. Dette betyr at det er de eksterne behovene som representerer USAs drivkraft og at de blir muliggjort gjennom de interne behovene. Et slikt funn er egentlig ikke overraskende siden statens utenrikspolitikk kan defineres som territorialstatens utad- og formålsrettede virksomhet der strategier velges og virkemidler anvendes i lys av statens kollektive selvforståelse, utenrikspolitiske målsettinger, maktmidler og de konkrete utfordringene staten står overfor (Fermann, 2018, s. 91). Utenrikspolitikk er med andre ord den utadrettede politikken som skal ivareta statens interne omgivelser i forhold til de internasjonale omgivelsene. Vi kan derfor konkludere med at både de eksterne og de interne faktorene spiller inn for å forklare statens utenrikspolitikk.

5.2 Teoretiske og metodologiske valg, begrensninger ved studien

Amerikansk utenrikspolitikk kan aldri forstås gjennom en teoretisk tilnærming eller et teoretisk perspektiv, det eksisterer for mange variabler og for mye informasjon til å kunne dekke alle mulige aspekter. Så også når det gjelder den amerikanske utenrikspolitikken overfor Nord Stream 2. Forklaringen må derfor konsentreres rundt de viktigste faktorene. Gjennom bruk av flere teoretiske forankringer og perspektiver øker forståelsen av hvilke mekanismer som ligger til grunn for amerikansk handlemåte når det kommer til konflikten rundt Nord Stream 2. Allison's tre modeller bidrar til å sette søkelys på viktige, men også ulike faktorer der både de strategiske forholdene, men også de interne forankringene innad i staten blir belyst. I en studie med dette omfanget vil det nesten være uunngåelig at en del årsaksforklaringer faller utenfor. Man må derfor være transparent på valg av teoretiske og metodiske valg som har blitt tatt i løpet av studiet og håpe på at viktige årsakssammenhenger ikke har blitt utelatt.

Denne studien har heller ingen generaliserende ambisjon, men er ment for å kunne gi en dypere innsikt i en utenrikspolitisk case. Kildeinnhenting i slike caser er heller ikke ideell ved at det finnes kildemateriell som er unntatt offentligheten og således kan belyse faktorer man ikke har tilgang på. Dette er ikke uvanlig i slike utenrikspolitiske casestudier der informasjon kan være gradert eller unntatt offentligheten. Jeg har likevel forsøkt å bøte for dette problemet ved å benytte meg av et rikt kildemateriell primært bestående av offentlige dokumenter, forskrifter, uttalelser etc. I tillegg har jeg henvist til sekundære kilder der det har vært mulig å oppdrive. Dette leder oss videre til en annen begrensning ved studiet: Konflikten rundt Nord Stream 2 pågår fortsatt i skrivende stund, dette innebærer at den amerikanske beslutningsprosessen og politikken kan endres i løpet av kort tid. Et skifte av president og administrasjon i USA i løpet av skriveprosessen har ført til at innhenting av informasjon har blitt ytterligere komplisert ved at deler av den amerikanske håndteringen i startfasen har blitt arkivert og således har vært vanskeligere å finne frem til. I tillegg annonserte president Biden kun et par dager før denne oppgavens innleveringsfrist at selskapet som står ansvarlig for utbyggingen Nord Stream AG, ikke lenger ville være berørt av de amerikanske sanksjonene. Dette er den forskningsmessige prisen å betale for å studere en konkret utenrikspolitisk hendelse så nært i tid og det har medført at man hele tiden må være oppmerksom på utviklingen i saken og eventuelle endringer rundt det amerikanske standpunktet.

5.3 Implikasjoner av studien, videre forskning

Denne studien har gitt en dypere innsikt i hvordan den amerikanske utenrikspolitikken fungerer i praksis og hvilke drivkrefter som er avgjørende for den amerikanske beslutningen om å motarbeide Nord Stream 2. Gjennom en deduktiv tilnærming som tar utgangspunkt i teoretiske perspektiver for å utlede hypoteser, innhenting og klassifisering av empiri og en strukturert analyse gis årsakssammenhengene en teoretisk informert og empirisk belagt vurdering. Denne fremgangsmåten kan benyttes i videre studier ved å ta i bruk andre teoretiske innfallsvinkler eller empiriske kilder. En interessant tilnærming som ikke har blitt belyst i denne studien er for eksempel implikasjonene av Nord Stream 2 for forholdet mellom USA og Tyskland. Tyskland er en av de viktigste partnerne for USA i Europa, både militært og økonomisk. USAs avgjørelse om å trekke sanksjonene mot Nord Stream AG i slutten av mai er et tydelig forsøk fra Biden-administrasjonen om å gjenopprette tilliten og samarbeidet med tyske myndigheter som administrasjonen mener har blitt sterkt svekket etter Trumps regjeringstid. Bruk av komparativ metode kunne også ha vært en interessant tilnærming for å forstå USAs politikk. For eksempel kunne en komparativ analyse mellom Nord Stream 1 og Nord Stream 2 ha avdekket forskjeller og likheter i den amerikanske håndteringen og fastslått hvorfor USA har ytret større misnøye og motstand overfor Nord Stream 2 enn den parallelle gassrørledningen som sto ferdig i 2012. Mye av forklaringen på dette kan ligge i USAs stadig økende frykt for russisk aggressivitet og ekspansjon det siste tiåret. Retorikken i den amerikanske storstrategien bekrefter langt på vei dette som en troverdig forklaring for hvorfor det ikke ble ytret større amerikansk motstand mot den første gassrørledningen Nord Stream.

Gassrørledningen Nord Stream 2 er i skrivende stund enda ikke ferdigstilt, mye tyder på at konflikten mellom de ulike partene kan vedvare i lang tid fremover selv om USA foreløpig har besluttet å frita Nord Stream AG for økonomiske sanksjoner. Denne saken viser oss hvor viktig kontroll over energiforsyninger og energisikkerhet er i dag, og hvordan dette er tett knyttet opp mot andre politiske problemstillinger. Forholdet mellom de to stormaktene USA og Russland blir stadig mer betent, og uoverensstemmelsene mellom de to partene blir stadig flere og mer alvorlig. Konflikten rundt gassrørledningen Nord Stream 2 føyer seg dermed inn i rekken av flere hendelser de siste årene som har bidratt til å forverre forholdet mellom de to statene. Det endelige utfallet vil kunne få store konsekvenser for maktbalansen de to imellom og for hvem som kommer styrket ut på den andre siden.

Litteraturliste

Allison, G. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718.

Allison G. & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (2.utg). New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

Allseas Group (2019, 21. Desember). Allseas suspends Nord Stream 2 pipelay activities. Hentet fra <https://allseas.com/news/allseas-suspends-nord-stream-2-pipelay-activities/>

Barents Naturgass. (2021). Om LNG og Naturgass. Hentet fra <https://barentsnaturgass.no/naturgass/>

BBC. (2021, 20. Mai). Nord Stream 2: Biden waves US sanctions on Russian Pipeline. *BBC*. Hentet fra <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57180674>

Brands, H. (2014). *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. New York: Cornell University Press.

Cleary, C. (2020, 16. Desember). How to stop Nord Stream 2 – Atlantic Council. *Paneldebatt*. Hentet fra <https://www.atlanticcouncil.org/event/stop-nord-stream-2/>

Commission on Security and Cooperation in Europe. Pipeline Politics – Energy and Power in Europe. (Statement of Colin Cleary). 116th Cong. (2019).

Committee on Armed Services. The Department of Defense's Role in Long-term Major State Competition. (Statement of Alina Polyakova). 116th Cong. (2020).

Congressional Research Institute (2018, 12. Desember). The 1970s Sunshine Reforms and the Transformation of Congressional Lobbying by Ranali, B., D'Angelo, J. & King, D. Hentet fra <https://congressionalresearch.org/Ranalli2018SunshineReformsAndTransformationOfLobbying.pdf>

Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, H.R. 3664, 115th Cong. (2017).

Cruz, T. (2019, 9. Desember). Final NDAA 2020 Includes Sens. Cruz, Shaheen Bill to Stop Russia's Nord Stream 2 Pipeline. Hentet fra

https://www.cruz.senate.gov/?p=press_release&id=4804

Cruz, T. (2020, 17. Desember). Sen. Cruz Discusses Overwhelming Bipartisan Support for Stopping Putin's Pipeline, Predicts Rush to Withdraw Investments from Nord Stream 2 Project (Press Release). Hentet fra https://www.cruz.senate.gov/?p=press_release&id=5524

Engelstad, F. (2010). Hva har skjedd med makten i Norge? *Universitetet i Oslo*. Hentet fra <https://www.sv.uio.no/mutr/kronikk/makten-i-norge.html>

Euronews. (2021, 21. Mai). US Waives Sanctions on Nord Stream 2 operator. *Euronews*. Hentet fra <https://www.euronews.com/2021/05/18/nord-stream-2-germany-cleared-to-continue-works-on-gas-pipeline>

Europakommisjonen. (2020, 8. Januar). EU-US LNG Trade. Hentet fra https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu-us_lng_trade_folder.pdf

Europakommisjonen (2021, 29. Januar). First Croatian LNG terminal officially inaugurated in Krk island. Hentet fra <https://ec.europa.eu/inea/en/news-events/newsroom/first-croatian-lng-terminal-officially-inaugurated-krk-island>

Europakommisjonen. (2021, 5. Mars). Third Energy Package. Hentet fra https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en

Eurostat (2018, ukjent dato). From where do we import energy and how dependent are we? Hentet fra <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>

Fang, L. (2014, 19. Februar). Where Have All The Lobbyists Gone? *The Nation*. Hentet fra <https://www.thenation.com/article/archive/shadow-lobbying-complex/>

Fallrø, J. (2019, 3. April). Pence: Tyskland risikerer å holdes som gissel av Russland. *Finansavisen*. Hentet fra <https://finansavisen.no/nyheter/naeringsliv/2019/04/pence-tysklandrisikerer-aa-holdes-som-gissel-av-russland>

Federal Energy Reserve Commission. (2020, 29. Mai). North American LNG Export Terminals. Hentet fra <https://www.ferc.gov/sites/default/files/2020-06/lng-approved-exportnew-052920.pdf>

Fermann, G. (2009). *Political Economy of Energy in Europe: Forces of Integration and Fragmentation*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Fermann, G. (Red.). (2018). *Utenrikspolitikk og Norsk Krisehåndtering* (1.utg.). Oslo: Cappelen Damm.

Fermann, G. (2019). *Coping with Caveats in Coalition Warfare: An Empirical Research Program*. London: Palgrave Macmillan

Fischer, S. (2016). Nord Stream 2: Trust in Europe. *Policy Perspectives*, 4(4), 1-4. Hentet fra <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/118248/1/eth-49432-01.pdf>

Gardner, T. (2020, 4. August). Lobbying for Russian pipeline spikes in Washington. *Reuters*. Hentet fra <https://www.reuters.com/article/usa-nordstream-2-lobbying/lobbying-for-russian-pipeline-spikes-in-washington-idUKL2N2EY1ZY?edition-redirect=in>

Gerdes, J. & Keating, D. (2021, 21. Januar). Biden faces climate dilemma over LNG exports to Europe. *Energy Monitor*. Hentet fra <https://energymonitor.ai/joe-biden/biden-faces-climate-dilemma-over-lng-exports-to-europe>

Gheorgiu, A. (2020, 14. September). US fracked LNG and Russian gas via Nord Stream 2: Germany's double game heats up both geopolitics and the climate. *Energy Transition*. Hentet fra <https://energytransition.org/2020/09/us-fracked-lng-and-russian-gas-via-nord-stream-2-germanys-double-game-heats-up-both-geopolitics-and-the-climate/>

Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.

Granite Bridge. (2020, ukjent dato) General Information. Hentet fra <https://www.granitebridgenh.com/general-info>

Heuser, B. (2010). *The Evolution of Strategy: Thinking War from Antiquity to Present*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hooker Jr., R. (2015). *The Grand Strategy of the United States*. Washington DC: National Defense University Press.

Inderberg, T. (2007). Den utenrikspolitiske håndteringen av Elektronsaken: Kompetent realpolitikk eller kompetansestrid? (FNI-Rapport 3/2007). Hentet fra <https://www.fni.no/getfile.php/131717-1469869010/Filer/Publikasjoner/FNI-R0307.pdf>

Ising, L. (2009). Det Norsk-Russiske Havmiljøsamarbeidet (Mastergradsavhandling). Universitetet i Oslo, Oslo. Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/14878/ferdigxmoppg.pdf?sequence=2>

Jacobsen, R. (2021). US Sanctions on Nord Stream 2. *Institute for Politics and Society*. Hentet fra <https://www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2021/01/US-Sanctions-on-Nord-Stream-2-IPPS.pdf>

Kazvini-Gore, N. (2020). Atlantic Council – How to Stop Nord Stream 2. *Paneldebatt*. Hentet fra <https://www.atlanticcouncil.org/event/stop-nord-stream-2/>

Kvale, A. (2019, 6. Desember). Senatet stiller seg bak sanksjoner mot Nord Stream 2-selskaper. *E24*. Hentet fra <https://e24.no/internasjonaoekonomi/i/b5Jmel/senatet-stiller-seg-baksanksjoner-mot-nord-stream-2-selskaper-23.04.2020>

Loskot-Strachota, A. (2016). Nord Stream 2: policy dilemmas and the future of EU gas market. *NUPI*. Hentet fra https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2378856/NUPI_Policy_Brief_2_Loskot_Strachota.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Lotz, E. (2020). Could U.S. LNG challenge Russian Gas within the European Union in the long term? (Mastergradsavhandling). ECSP Business School, Paris. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/339028291_Edouard_Lotz_Could_US_LNG_challenge_Russian_Gas_within_the_European_Union_in_the_long_term

Mackinder, H. (1962). The Geographical Pivot of History i *Democratic Ideals and Reality*. Norton and Company: New York.

Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553.

Moses, J. & Knutsen, T. (2012). *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Naftogaz. (2017, 22. November). Naftogaz engages an American company to facilitate Ukraine's gas agenda in the U.S. Hentet fra <https://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/CB59FD34D2CCABEAC22581E00057EFD4?OpenDocument&year=2017&month=11&nt=News&>

National Defense Security Act for Fiscal Year 2021. H.R. 6395, 117th Cong. (2021).

Nohr, J. (2020). Nord Stream 2: Gassrørledningen som splitter Tyskland og Polen (Bacheloroppgave). NTNU, Trondheim. Hentet fra <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2661054>

Nord Stream AG. (2013, Mars). Nord Stream Extension Project Information Document (PID). Hentet fra https://www.envir.ee/sites/default/files/nord_stream_eng.pdf

Norsk Utenrikspolitisk Institutt. (2021). Russland og Eurasia. Hentet fra <https://www.nupi.no/Vaar-forskning/Regioner/Russland-og-Eurasia>

North Atlantic Treaty Organization. (2021, 8. Februar). Collective Defence – Article 5. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm

Nye, J., & Welch, D. (2013). *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History* (10. utgave). Boston: Pearson Longman.

Office of Foreign Assets Control. (2021, 7. April). Sanctions List Search. CAATSA-RUSSIA. Hentet fra <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>

Palanisami, R. (2020, 12. August). The US and Nord Stream 2 Geopolitics. Hentet fra <https://www.e-ir.info/pdf/86941>

Pirani, S., Stern, J., & Yafimava, K. (2009). The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: A comprehensive assessment. *Oil, Gas & Energy Law Journal* 1(7), 1-66.

Protecting Europe's Energy Security Act, H.R. 3206, 116th Cong. (2019).

Protecting Europe's Energy Security Clarification Act, H.R. 7361, 116th Cong. (2020).

Regjeringen. (2014, 6. Juni). Ny strategi for bedre energisikkerhet i EU. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Ny-strategi-for-bedre-energisikkerhet-i-EU1/id762218/>

Reuters (2020, 26. November). Norway's DNV GL suspends Nord Stream 2 work over U.S. sanctions fear. *Reuters*. Hentet fra <https://www.reuters.com/article/nordstream-norway-idUSL1N2IC14F>

Ringdal, K. (2013). *Enhet og Mangfold: Samfunnsvitenskapelig Forskning og Kvantitativ Metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Robinson, C. (2020, 16. Desember). How to stop Nord Stream 2 – Atlantic Council. *Paneldebatt*. Hentet fra <https://www.atlanticcouncil.org/event/stop-nord-stream-2/>

Schlegel, C. (2020). Tariffs, NATO and Nord Stream: Is Trump the Problem to a Transatlantic Free Trade Agreement? *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 13(1), 65-81.

Schmitt, B. (2020, 16. Desember). How to stop Nord Stream 2 – Atlantic Council. *Paneldebatt*. Hentet fra <https://www.atlanticcouncil.org/event/stop-nord-stream-2/>

Simon, H. (1982). *Models of Bounded Rationality. Economic Analysis and Public Policy*. (1.utg). Cambridge, MA: MIT Press.

Statista. (2021). Natural gas exports from the United States in selected years from 1975 to 2020. Hentet fra <https://www.statista.com/statistics/241704/us-natural-gas-imports-since-1955/>

Statista. (2021). Number of registered active lobbyists in the United States from 2000 to 2020. Hentet fra <https://www.statista.com/statistics/257340/number-of-lobbyists-in-the-us/>

Stenslie, S. (2013). Myten om Kinas storstrategi. *Internasjonal Politikk*, 71(3). 329-344.

Toje, A. (2010). Makt i internasjonal politikk. *Stat & Styring* 20(4), 36-37.

Trump, D. (2020, 21. Januar). Trump's Speech at World Economic Forum's Annual Meeting. *Politico*. Hentet fra <https://www.politico.com/news/2020/01/21/donald-trump-davos-climate-change-101327>

Trump, D. (2018, 25. Juli). Remarks by President Trump and President Juncker of the European Commission in Joint Press Statements. Hentet fra <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-juncker-european-commission-joint-press-statements/>

United States. (2015). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington: President of the United States.

United States. (2017). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington: President of the United States.

U.S. Congressional Research Service. (2008, 9. Desember). The Department of Defense Role in Foreign Assistance: Background, Major Issues and Options for Congress by Nina M. Serafino. Hentet fra <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34639.pdf>

U.S. Department of State. (2019, 20. Oktober). Protecting Europe's Energy Security Act (PEESA). Hentet fra <https://www.state.gov/protecting-europes-energy-security-act-peesa/>

U.S. Department of State. (2020). Updated CAATSA Section 232 Guidance. Hentet fra <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/07/Updated-CAATSA-Section-232-Guidance-July-15-2020.pdf>

U.S. Department of State. (2021). Economic Sanctions Policy and Implementation. Hentet fra <https://www.state.gov/economic-sanctions-policy-and-implementation/>

U.S. Department of the Treasury. (2021). Office of Foreign Assets Control - Sanctions Programs and Information. Hentet fra <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>

U.S. Department of the Treasury. (2021). Sanctions Programs and Country Information. Hentet fra <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>

U.S. Energy Information Administration. (2021). Natural Gas Annual. Hentet fra <https://www.eia.gov/energyexplained/natural-gas/imports-and-exports.php>

U.S. Energy Information Administration. (2021). U.S. Natural Gas Marketed Production. Hentet fra <https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9050us2a.htm>

U.S. Energy Information Administration. (2021). Where our Natural Gas Comes From. Hentet fra <https://www.eia.gov/energyexplained/natural-gas/where-our-natural-gas-comes-from.php>

U.S. House of Representatives. H. Res. 672 - Expressing support of the Three Seas Initiative in its efforts to increase energy independence and infrastructure connectivity thereby strengthening the United States and European national security. 116th Cong. (2020).

U.S. Senate Lobbying Disclosure. (2021). Registrations and Quarterly Activity. Hentet fra https://lda.senate.gov/filings/public/filing/search/?registrant=®istrant_country=®istrant_ppb_country=&client=nord+stream&client_state=&client_country=&client_ppb_country=&lobbyist=&lobbyist_covered_position=&lobbyist_conviction_disclosure=&lobbyist_conviction_date_range_from=&lobbyist_conviction_date_range_to=&report_period=&report_year=&report_dt_posted_from=&report_dt_posted_to=&report_amount_reported_min=&report_amount_reported_max=&report_issue_area_description=&affiliated_organization=&affiliated_organization_country=&foreign_entity=&foreign_entity_country=&foreign_entity_ppb_country=&foreign_entity_ownership_percentage_min=&foreign_entity_ownership_percentage_max=&search=search#js_searchFormTitle

Tjora, A. (2013). *Kvalitative forsknings metoder i praksis*. Oslo: Gyldendal.

Vanhoonacker, S. & Wangen, P. (2015). Graham T. Allison, The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. I Balla, S., Lodge, M., & Page, E. (Red.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. (s. 272-286). Oxford: Oxford University Press.

Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3.utg). Oslo: Gyldendal.

White House., Biden, J. (2021, 25. Mai). Remarks by President Biden before Marine One Departure. Hentet fra <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/25/remarks-by-president-biden-before-marine-one-departure-2/>

White House., Office of the Press Secretary. (2021, 26. Januar). Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and Domestic Policy Advisor Susan Rice. Hentet fra <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/26/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-domestic-policy-advisor-susan-rice-january-26-2021/>

White House., Perry, R. (2018, 29. Mars). Rising LNG Exports A Sign Trump Administration's Infrastructure Policies Are Paying Off. Hentet fra <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/energy-secretary-rick-perry-rising-lng-exports-sign-trump-administrations-infrastructure-policies-paying-off/>

White House., Trump, D. (2020, 7. September). Remarks by President Trump in Press Conference. Hentet fra <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-september-7-2020/>

Yafimava, K. (2015). European Energy Security and the Role of Russian Gas: Assessing the Feasibility and the Rationale of Reducing Dependence. IAI Working Papers. *Istituto Affari Internazionali*. Hentet fra <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1554.pdf>

Yin, R. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications.

Zawadzki, S. (2019, 7. Juni). Europe saved \$8 billion on gas bill in 2018 due to LNG, reforms: IEA. *Reuters*. Hentet fra <https://www.reuters.com/article/us-gas-iaa-lng-idUSKCN1T80JR>

