

FOKUS: NORGE OG EU: BETYDNINGEN AV MEDLEMSKAP

EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk og
implikasjoner for NorgePernille Rieker, Marianne Riddervold og Elsa Gunnarsdottir
*Norsk utenrikspolitisk institutt, Norge***Sammendrag**

EUs samlede respons på krigen i Ukraina illustrerer bredden i EUs utenrikspolitiske virkemidler og medlemslandenes økte vilje til å løse felles utfordringer innenfor EU systemet. Det har også blitt tydeligere hvordan EU og Nato i økende grad komplementerer hverandre. Krigen og en endret geopolitisk situasjon illustrerer også hvordan sikkerhet i økende grad spiller over i andre politikkområder i EU som handel, energi, teknologi, kommunikasjon og kritiske råvarer. Vi befinner oss dermed i en europeisk sikkerhetspolitisk kontekst som er radikalt endret siden 1994. En hovedutfordring for Norge er at avtalene med EU ikke reflekterer denne utviklingen. For å kompensere for dette må man dermed stadig søke å inngå nye avtaler for å sikre norske sikkerhetspolitiske interesser, noe som er krevende og uforutsigbart. Så langt har det for eksempel skapt utfordringer knyttet til en eventuell norsk tilknytning til EUs nye satellittkommunikasjonssamarbeid (IRIS²) og helseunion. Denne artikkelen diskuterer EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk og implikasjoner for Norge. Vi redegjør for viktige utviklingstrekk og drivere av EUs utenrikspolitikk, før vi går litt mer i dybden på hva slags utenrikspolitisk aktør EU er i dag. Til slutt diskuterer vi betydningen av denne utviklingen for Norge.

Nøkkelord: EU · utenrikspolitikk · sikkerhet · Norge · beredskap

Kontaktinformasjon: Pernille Rieker, e-post: PR@nupi.no

©2023 Pernille Rieker, Marianne Riddervold og Elsa Gunnarsdottir. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license. Citation: Rieker, P., Riddervold, M. & Gunnarsdottir, E. (2023). EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk og implikasjoner for Norge. *Internasjonal Politikk*, 81(4), 574–586. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.6084>

1. Introduksjon

Allerede før Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i 2022 var det bred enighet om at EU har utviklet seg til å bli en viktig utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør (Bretherton & Vogler, 2013; NOU 2012: 2, kap. 23). Endrete geopolitiske forhold, økt internasjonal usikkerhet og ikke minst krigen mot Ukraina har kraftig forsterket denne utviklingen. Krigen har ført til en anerkjennelse av behovet for å styrke EUs motstandskraft mot en rekke trusler, tettere EU-Nato-samarbeid og en forsterkning av EUs egen sikkerhets- og forsvarspolitik. EUs samlede respons på krigen illustrerer bredden i EUs utenrikspolitiske virkemidler og medlemslandenes økte vilje til å løse felles utfordringer innenfor EU-systemet. Det har også blitt tydeligere hvordan EU (Unionen) og Nato i en mer kompleks og sammensatt regional og global sikkerhetssituasjon i økende grad komplementerer hverandre. Krigen og en endret geopolitisk situasjon illustrerer også hvordan sikkerhet i økende grad spiller over i andre politikkområder som handel, energi, teknologi, kommunikasjon og kritiske råvarer. Vi befinner oss dermed i en europeisk sikkerhetspolitisk kontekst som er radikalt endret siden et flertall i den norske befolkning stemte nei til norsk medlemskap i EU i 1994.

Samtidig som sikkerhetspolitikken og EU er i endring, har Norges forhold til EU i de siste 30 årene utviklet seg til å bli en underlig kombinasjon av å være «nær og fjern» på samme tid. Avtaleverket Norge har utviklet med EU har ført Norge nærmere EU, også sett fra EUs side, slik det kommer til uttrykk i det strategiske kompasset der EU omtaler Norge som «our most closely associated partner through the Agreement on the European Economic Area (EEA)» (s. 56). Denne nærheten kommer også til uttrykk i flere taler fra både utenriks- og forsvarsministere i ulike norske regjeringer opp gjennom årene. Samtidig er vi også fjernt fra EU når det gjelder forståelsen av EUs utvikling. Norske politikere bruker ikke de samme begrepene som ledende europeiske politikere gjør når de omtaler ulike prosesser. For eksempel brukes begrepet «EUs strategiske autonomi» – som nå omfatter langt mer enn forsvar – sjelden i den politiske debatten. Denne kombinasjonen av å være tett integrert uten helt å forstå, og fullt være med i, den utviklingen som foregår i Unionen, er problematisk. Den konseptuelle avstanden mellom Norge og EU kan føre til at beslutninger tas på sviktende grunnlag.

Hva kjennetegner EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk i dag, og hva betyr det for Norge? For å bidra til å belyse disse spørsmålene vil vi i dette bidraget først kort gjøre rede for noen utviklingstrekk og drivere av EUs utenrikspolitikk de senere år, før vi går litt mer i dybden på hva slags utenrikspolitisk aktør EU er i dag. For å illustrere det som er en omfattende og mangesidet utvikling, diskuterer vi her også Kommisjonens økte rolle og den tydeligere arbeidsdelingen som nå etablerer seg mellom EU og Nato. Til slutt diskuterer vi betydningen av denne utviklingen for Norge.

2. Kriser og endrede rammebetingelser

I 1994 hadde EU så vidt startet utviklingen mot å etablere seg som en utenrikspolitisk aktør med en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Den kalde krigen var over, og

troen på en ytterligere styrking av den liberale verdensorden med utvidelse av både EU og Nato sto høyt på agendaen (Fukuyama, 1989). Samtidig rådet det også den gang krig i EUs nabolag. Oppløsningen av Jugoslavia, og flere år med blodige kriger på Balkan, førte med seg et behov for å styrke Europas forsvarsevne. Med Frankrike og Storbritannia i spissen ble medlemslandene enige om å etablere en felles politikk også på forsvarsområdet. Dette initiativet ble forløperen til det som i dag går under betegnelsen «Common Security and Defence Policy» (CSDP) og som nå består av to deler – en *krisehåndteringsdimensjon* (internasjonale operasjoner) og en *langsiktig styrkeoppbyggingsdimensjon* (under ledelse av European Defence Agency, EDA, og Europakommisjonen (Kommisjonen)) for å styrke Europas forsvarsevne. Disse to dimensjonene har utviklet seg skritt for skritt, og selv om det fremdeles er mye som gjenstår før EU er en fullverdig aktør på dette området, har mye skjedd siden slutten på 1990-tallet. Siden den gang har EU foretatt 37 krisehåndteringsoperasjoner, styrkeoppbyggingen er intensivert, og samarbeidet mellom EU og Nato er tettere enn noen gang (Blockmans & Crosson, 2021; Fiott, 2023; Howorth, 2018). I tillegg har EU blitt utvidet østover og gått fra å være en vesteuropeisk til å bli en mer all-europeisk union (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2020).

Siden etableringen på 90-tallet har EU utviklet et bredt utenrikspolitisk virkemiddelapparat der det ikke lenger bare er den mer tradisjonelle utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken (CFSP og CSDP) som setter rammene for EU som regional eller global aktør. EU er både med det indre marked og en felles handelspolitikk en stor markedsaktør, EU er sammen med medlemslandene verdens største bistandsaktør, og har felles politikk i internasjonale organisasjoner. Med en omfattende regulatorisk myndighet har EU vist seg å være en viktig standard-setter blant annet innenfor områder som miljø, klima, arbeidsrett og personvern, med ringvirkninger langt utenfor EU (Bradford, 2019; Hadjiyianni, 2021).

På 2000-tallet har krisene kommet på løpende bånd og har ført til en stadig mer samordnet EU-respons (Riddervold et al., 2021): Kampen mot terrorisme ble for eksempel en prioritet etter 2001 og har ført med seg en rekke tiltak (Kaunert, 2010). Økt russisk aggresjon, mot Georgia i 2008 og Ukraina fra 2014, førte til at sikkerhetspolitikken kom høyere på agendaen i både EU og NATO. Under samme periode har også en rekke ulike kriser inntruffet – alt fra eurokrisen, migrasjonskrisen, valget av Trump, brexit, covid-19-pandemien, og sist, men ikke minst, Russlands fullskala invasjon av og pågående angrepskrig mot Ukraina. Vi står også overfor en teknologisk revolusjon som vi ennå ikke fullt ut kjenner implikasjonene av og en global klimakrise som blir stadig mer alvorlig.

Over tid har disse krisene ført til at EU gjennom læring og feiling gradvis har vokst frem som en langt mer selvhevdende og innflytelsesrik aktør både regionalt og globalt (Riddervold et al., 2021; Rieker & Giske, 2023). Virkemiddelapparatet er bredt, og det har også vist seg å bli stadig mer effektivt – selv om man ofte må ta veien via sub-optimale løsninger og kompromisser (Bergmann & Mueller, 2021; Jones et al., 2021). Mens det ikke er mangel på interne utfordringer, som interne

spenninger, fremvekst av populisme og illiberale krefter, har de siste tiårene med kriser vist at medlemslandene i økende grad velger å løse felles utfordringer innenfor EU. Dette er spesielt tydelig etter covid-19-pandemien og krigen mot Ukraina: I dag er det ikke lenger uenighet mellom landene om hvorvidt EU skal være involvert når man står overfor kriser, men hvordan man skal gjøre det (Boin & Rhinard, 2022; Riddervold et al., 2021).

Behov for et sterkere og mer strategisk autonomt EU i en endret verden
Utviklingen vi ser i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk må også ses i sammenheng med, og på bakgrunn av, større strukturelle endringer i internasjonal politikk. Det er særlig to slike bredere forhold som er viktig for å forstå bakgrunnen for at EU nå utvikler seg til å bli en viktigere utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Det første er presset mot den liberale verdensorden fra økt geopolitisk konkurranse og autoritære krefter (Fukuyama, 2022; Spektor, 2023). Det andre er knyttet endringer i transatlantiske relasjoner som en konsekvens av strategiske endringer i USAs utenrikspolitikk kombinert med usikkerhet knyttet til neste presidentvalg (Peterson, 2018; Riddervold & Newsome, 2022). Sammen med den interne utviklingen i EU, ikke minst drevet frem av kriser og EUs responser, er dette forhold som virker sammen og forsterker medlemslandenes vilje til å styrke EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Selv om det fremdeles er en viss uenighet blant EUs medlemsland om nøyaktig hvordan fremtidens europeiske sikkerhetsstruktur skal se ut i praksis, er det i dag mye større enighet blant medlemslandene om at Europa må være forberedt på å ta mer ansvar for egen sikkerhet (NOU 2023: 14). Det er også bred enighet om at direkte territorielt militært forsvar i all hovedsak vil skje i Nato, der de europeiske allierte vil komme til å måtte ta en større del av byrden. Samtidig er det en erkjennelse av at kapabilitetsbygging mellom europeiske allierte er avhengig av å også trekke på EUs lovgivnings-instrumenter, felles EU-budsjetter og ulike forsvars- og sikkerhetspolitiske instrumenter. Denne helheten er godt beskrevet i EUs strategiske kompass som ble vedtatt i mars 2022, som også er tydelig om samarbeidet som nå utvikler seg mellom EU og Nato (EEAS, 2022). Kort tid etter kom også en rekke konkrete tiltak. Først bruken av instrumentet «European Peace Facility» (EPF) – et instrument som egentlig var utviklet til å finansiere internasjonale krisehåndteringsoperasjoner – til å finansiere medlemslands våpenhjelp til Ukraina. Deretter besluttet medlemslandene å etablere to nye mekanismer som skal tilrettelegge for felles anskaffelser av forsvarsmateriell (EDIRPA) og økt produksjon av ammunisjon (ASAP) gjennom økonomiske insentiver (European Commission, 2023a). Her ser vi hvordan krig på EUs dørstokk fører til videre forsvarsintegrasjon, som først og fremst bidrar til å styrke Europas samlede forsvarsevne. I tillegg legger det strategiske kompasset opp til en rekke tiltak som skal bidra til sikkerhet i bredere forstand, for eksempel knyttet til hybride trusler som cyber- og kritisk infrastruktur og sikre trygge forsynings- og handelslinjer (Rieker & Giske, 2023). Det strategiske kompasset understreker også bredden i EUs sikkerhetspolitiske verktøykasse knyttet til politikkområder utenfor

CFSP/CSDP. Dette skyldes at flere ulike politikkområder i dag har en sikkerhetspolitisk eller geopolitisk dimensjon, og at Europa i dag står overfor sammensatte og hybride trusler som krever ulike former for responser. Flere av de områdene som løftes frem i kompasset er derfor også utenfor CFSP/CSDP, og er områder hvor Kommisjonen har delt eller full kompetanse. Det er nemlig EUs institusjonelle kapasitet, felles budsjett og lovgivningsmyndighet som gjør EU i stand til å trekke på og kombinere ulike virkemidler. Dette gjør EU unik sammenliknet med andre internasjonale organisasjoner, og det gir det virkelige grunnlaget for en arbeidsdeling mellom EU og Nato.

3. Mot et mer handlekraftig EU i utenrikspolitikken

I utgangspunktet omfatter CFSP EUs utenrikspolitiske erklæringer og økonomiske sanksjoner som vedtas med enstemmighet av medlemslandene. Videre omfatter CSDP en kombinasjon av kapabilitetsutvikling for å styrke Europas samlede forsvarsevne (under ledelse av forsvarsbyrået, med forsvarsfondet og de flernasjonale PESCO-prosjektene som sentrale virkemidler) og internasjonale krisehåndteringsoperasjoner. Selv om disse politikkområdene i utgangspunktet karakteriseres som et *regjeringsamarbeid* der medlemsstatene tar beslutninger ved hjelp av enstemmighet har vi sett en utvikling også her i retning av økt bruk av avgjørelser ved kvalifisert flertall, når det gjelder innenfor rammen av de PESCO-prosjektene som er iverksatt (Blockmans & Crosson, 2022).

En geopolitisk kommisjon

Det er i dag vanskeligere å skille mellom utenriks- og sikkerhetspolitikk under CFSP og andre politikkområder. Denne utviklingen illustreres tydelig ved hvordan Kommisjonen inntar en stadig viktigere rolle i EUs utenrikspolitikk, både på nye områder og fordi sikkerhetspolitikken spiller over i områder hvor Kommisjonen har kompetanse. Som en konsekvens er det ikke lenger mulig å snakke om EUs globale rolle eller Unionens utenrikspolitikk uten også å snakke om Kommisjonens rolle. Det betyr ofte, men ikke alltid, mer overnasjonalitet, da det er medlemsstatene som tar de store beslutningene om å delegerer myndighet til Kommisjonen på nye områder.

De senere årene har Kommisjonen utviklet seg fra å være en mer eller mindre nøytral iverksetter av områder der EU har full (handel) eller delt kompetanse (for eksempel bistand) til å legge flere føringer på hele spekteret av EUs globale rolle. Dette er en konsekvens av at Kommisjonen i større grad fremmer konkrete og ambisiøse forslag for medlemsstatene – også på områder der Kommisjonen i utgangspunktet har mindre kompetanse og myndighet, som CFSP og CSDP. Dette har skjedd gradvis og som svar på et økende behov for felles handling i møte med grenseoverskridende kriser (Boin & Rhinard, 2022; Riddervold et al., 2021). Dette forklarer også hvorfor von der Leyens presidentperiode (2019–2024) har vært preget av et ønske om å bygge opp en mer *geopolitisk orientert kommisjon*. Bakgrunnen er at

mange av politikkområdene som Kommisjonen tradisjonelt har hatt ansvar for relatert til det indre marked, slik som handel, investeringer, konkurranse, teknologi eller finans, har fått en geopolitisk eller sikkerhetspolitisk dimensjon (Håkansson, 2023).

En av ambisjonene bak von der Leyens *geopolitiske kommisjon* handler om en bevisstgjøring rundt nettopp den regulatoriske makten EU har, og hvordan den kan brukes mer strategisk. Kommisjonen har nylig tatt til orde for å styrke en rekke andre instrumenter med en utenrikspolitisk dimensjon. To slike virkemidler er EUs *anti-coercion*-mekanisme (etablert i 2021; se European Commission, u.å.b) og etableringen av en systematisk *screening*-mekanisme for utenlandske investeringer (aktiv siden 2020; se European Commission, u.å.a). Mens den første er en mekanisme som skal hindre at tredjeland kan utøve økonomisk press mot et enkelt medlemsland ved at EU som helhet kan innføre mottiltak, legger den andre opp til en systematisk kontroll av all type utenlandsinvesteringer i EU/EØS-området. Disse og andre tiltak ble samlet i EUs aller første strategi for økonomisk sikkerhet i juni 2023 (European Commission, 2023b). Sammen vil *den økonomiske sikkerhetsstrategien* og *det strategiske kompasset* dermed utgjøre helt sentrale deler av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk fremover og tydeliggjøre bredden i EUs virkemiddelapparat.

Innen det forsvarsindustrielle samarbeidet er det europeiske forsvarsfondet (EDF) viktig, men det er også opprettet et eget DG (departement) under Kommisjonen for europeisk forsvarsindustri og romsamarbeid. Også det strategiske kompasset som ble vedtatt i 2022 (EEAS, 2022) inkluderer en rekke områder der Kommisjonen har en viktig rolle å spille, enten i forbindelse med reguleringer eller knyttet til samordning eller koordinering. Et eksempel er tiltak for bekjempelse av hybride trusler som cyber, hvor EUs indre markedslovgivning for digitale spørsmål også er knyttet til sikkerhetsspørsmål. Andre eksempler på en slik type delegert myndighet er handel av kritiske råvarer og teknologikomponenter hvor EU i økende grad er opptatt av å sikre avtaler med «vennlignende» land for å redusere egen sårbarhet. Siden medlemslandene har delegert suverenitet i handelspolitikken, er det EU som forhandler avtaler med tredjeland. Det samme gjelder konkurranseregelverket i EU og regelverket knyttet til det indre marked, som fastsettes gjennom EUs beslutningssystem og så iverksettes i EUs medlemsland. Spørsmål rundt hva slags regelverk som skal gjelde for subsidiering av europeisk produksjon er eksempler på problemstillinger som nå diskuteres intenst i EU.

EU og Nato: Mot en ny arbeidsdeling?

En annen utvikling som illustrerer EUs økte utenriks- og sikkerhetspolitiske rolle, er en tydeligere arbeidsdeling og tettere samarbeid mellom EU og Nato. Det er fortsatt bred enighet om at Nato har hovedansvaret for territorielt forsvar (EEAS, 2022; NOU 2023: 14). Samtidig ser EU-landene i økende grad som nevnt til EU når de ønsker å løse sikkerhetspolitiske utfordringer. Det følger av erkjennelsen om at Europas sikkerhet ikke bare avhenger av evnen til å håndtere militære trusler – til tross for krigen som nå utspiller seg i Ukraina. Som Totalforsvarskommisjonen påpeker, spiller

EU en stadig viktigere rolle i å sikre EU-landenes forsyningssikkerhet og totalforsvar (NOU 2023: 17, s. 100–105). Sammenlignet med Nato har EU et mye bredere virkemiddelapparat, budsjettmidler og en helt annen institusjonell struktur. EU kan for eksempel trekke på sin lovgivningsmyndighet på svært mange politikkområder, hvilket innebærer at man kan vedta reguleringer som gjelder på tvers av alle medlemslandene i EU og kan finansiere felles prosjekter. Arbeidsdelingen mellom EU og Nato etter den russiske invasjonen av Ukraina illustrerer også de to organisasjonenes ulike roller og kompetanse (Bergmann & Svendsen, 2023; Rieker et al., 2023). Mens Nato langt på vei har gått tilbake til sine kjerneoppgaver og bidrar til avskrekking, forsvar og beroligelse for medlemslandene (Nato, 2023b) har EU prioritert å levere det Nato ikke kan tilby: sanksjoner, humanitær hjelp, økonomisk kompensasjon for våpen EU-landene donerer og perspektiv for Ukraina om fremtidig deltakelse i et politisk fellesskap (Droin, 2023). Krigen har også ført med seg et ønske om å styrke samarbeidet mellom EU og Nato ytterligere (Biscop, 2022; Håkansson, 2023). Et slikt samarbeid var imidlertid godt i gang før krigen og det ble understreket både i EUs strategiske kompass fra 2022 (EEAS, 2022), i Natos strategiske konsept (Nato, 2022) og i flere felleserklæringer.

Samarbeidet mellom de to organisasjonene ble først institusjonalisert på starten av 2000-tallet, da EU for alvor begynte å bygge ut sin sikkerhetspolitikk (CSDP) (Latici, 2020), og siden den tid har samarbeidet blitt stadig mer omfattende (Fiott, 2023). Samarbeidsområdene beskrives i dag i tre felleserklæringer vedtatt i henholdsvis 2016, 2018 og januar 2023. Den første (fra 2016) legger vekt på viktigheten av felles innsats innen blant annet *forsvarskapabiliteter, øvelser, operasjoner og kapasitetsbygging* (Nato, 2016). Denne inneholder syv samarbeidspunkter og legger rammer for det praktiske samarbeidet. Disse punktene omfatter samarbeid om å sikre motstandsdyktighet mot (1) hybride trusler, (2) operasjonelt samarbeid (inklusive hav og migrasjon), (3) cybersikkerhet og forsvar, (4) forsvarskapabiliteter, (5) forsvarsindustri og forskning, (6) øvelser og (7) støtte til kapasitetsbygging til partnere i øst og i sør. Iverksettingen av disse følges opp i årlige framdriftsrapporter. Den andre felleserklæringen (fra 2018) prioriterer samarbeid på *militær mobilitet, cybersikkerhet, hybride trusler, kontraterror og kvinner og sikkerhet* (Nato, 2018), og i den tredje (fra 2023) legger de to organisasjonene planer for tettere samarbeid for å beskytte kritisk infrastruktur, fremvoksende og disruptive teknologier, det ytre rom, klimaendringer og utenlandsk innblanding (Fiott, 2023; Nato, 2016).

Etter felleserklæringen fra januar 2023, opprettet EU og Nato en felles arbeidsgruppe (*task force*) for sikring av kritisk infrastruktur. Angrepet på Nord Stream-gassrørene i september 2022 var utløsende for dette samarbeidet, som skal bidra til reduserte sårbarheter for kritisk infrastruktur innen energi, transport, digital infrastruktur og ytre rom. I tillegg har EU og Nato et etablert samarbeid for å sikre forsyning av kritiske råmaterialer. Bakgrunnen er økt konkurranse og proteksjonisme rundt tilgang til og forsyning av viktige materialer som muliggjør teknologien vår, hensyn til det grønne skiftet og risikoen for at fremtidige konflikter kan dreie seg

om tilgang til kritiske råmaterialer. Samarbeid på disse områdene foregår i stor grad ved informasjons- og kunnskapsutveksling, felles møter og workshops og deltakelse i hverandres prosesser.

Det har vært mye diskusjon rundt hvorvidt en sterkere rolle for EU i forsvars- og sikkerhetspolitikken vil undergrave Nato og det transatlantiske forholdet (Howorth, 2018; Smith, 2018). Spørsmålet om EUs «strategiske autonomi» og forslaget om en EU-reaksjonsstyrke på 5 000 personell har gjenopplivet denne diskusjonen. Snarere enn duplisering må imidlertid EUs forsvarsinitiativer og -insentiver, som PESCO og EDF, i dag ses på som forsøk på å få mest mulig ut av de europeiske lands nasjonale forsvar og kombinere dem bedre – noe som har vært etterlyst også i Nato i lang tid (Fiott, 2022; Howorth, 2018; Rieker & Giske, 2023). Også EU-Nato-felleserklæringen fra 2023 understreket komplementaritet som grunnleggende for samarbeidet (Nato, 2023a; Rieker & Giske, 2023). Med økt prioritering av byrdefordeling, effektivisering, kommunikasjon og koordinering, samt stadig mer overlapp av medlemmer mellom de to organisasjonene, synes samarbeidet å utvikle seg mer i retning av å være gjensidig forsterkende, heller enn konkurrerende (Fiott, 2023; Howorth, 2018). Den innenrikspolitiske utviklingen i USA vil også i stor grad påvirke denne utviklingen.

4. Utenforskap blir mer krevende

Som et Nato-medlem utenfor EU vil ikke Norge kunne ta full del i dette europeiske totalforsvaret. Så langt har en «aktiv Europa-politikk» blitt ført av ulike regjeringer for å kompensere for de utenriks- og sikkerhetspolitiske ulempene ved utenforskapet i EU. Resultatet har blitt en lang rekke avtaler som på ulike måter og i forskjellig grad skal sikre norsk deltakelse. De senere årene har denne tilnærmingen blitt stadig mer utfordrende. Det viktigste problemet er at skillene mellom hva som er utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk og hva som tilhører andre politikkområder har blitt mindre tydelige. Denne utfordringen har også blitt fremhevet i utredningene fra Koronakommisjonen (NOU 2021: 6; NOU 2022: 5), så vel som i rapportene fra Forsvarskommisjonen (NOU 2023: 14) og Totalforsvarskommisjonen (NOU 2023: 17) uten å skissere en mulig løsning, trolig fordi dette er for politisk kontroversielt. Det at debatten i Norge er så politisk betent legger også føringer for norsk Europapolitikk og begrenser muligheter for å utarbeide mer kunnskap.

I tillegg til EØS-avtalen har Norge, som kjent, en rekke avtaler med EU på ulike felt som ligger utenfor denne. Norge har flere avtaler knyttet til det som faller inn under CFSP og CSDP. Mest omfattende er de avtalene Norge har på området som dekker sikkerhet og forsvar (CSDP). På dette området har Norge avtaler om utveksling av sensitiv informasjon og om deltakelse i internasjonale operasjoner. Videre har Norge knyttet seg tett opp til EUs programmer og prosesser for forskning og utvikling i forsvarssektoren, med deltagelse i European Defence Agency (EDA) siden 2006. I de senere år har dette blitt videreutviklet med egne avtaler og deltakelse

i den langsiktige styrkeoppbyggingen (PESCO) og det europeiske forsvarsfondet (EDF). Siden 2021 har Norge også en årlig sikkerhetspolitisk dialog der statssekretærer fra Norge og ledelsen for CSDP i EUs External Action Service (EEAS) diskuterer muligheter for tettere samarbeid. Selv om Norge opprinnelig valgte å bidra med militær støtte til Ukraina gjennom den britiske mekanismen og ikke gjennom European Peace Facility (EPF), valgte man etter hvert å være med også i denne (Fossum et al., 2023). Innenfor rammen av CFSP er det også stor grad av uformelt samarbeid og en politisk dialog som Norge også deltar i. Norge støtter også majoriteten av EUs mange utenrikspolitiske erklæringer og handlinger, inkludert sanksjoner, med unntak av forhold som påvirker norske freds- og forsoningsprosesser.

Norge har også samarbeidsavtaler på justissektoren med relevans for sikkerhetspolitikken, blant annet knyttet til grensekontroll og politisamarbeid, og deltar i EUs Schengen-samarbeid. Norge deltar også fullt ut i samordningsmekanismen for sivilt beredskap (CRM), som har vist seg å være viktig for å kunne koordinere EU-landenes og assosierte lands innsats i håndteringen av ulike kriser som pandemi, naturkatastrofer og felles sivil og humanitær assistanse til Ukraina.

Men hva så med de mange områdene som nå har utviklet seg til å bli en stadig viktigere del av utenrikspolitikken, men som ikke er en del av CFSP/CSDP, justispolitikk/Schengen eller EØS? Som diskutert over utvikler EU nå en rekke nye samarbeidsmekanismer hvor Kommisjonen tildeles en stadig større samordnende rolle, for eksempel knyttet til cybersikkerhet, helsesikkerhet, matsikkerhet, energisikkerhet, klimatiltak, beskyttelse mot de negative konsekvensene av kunstig intelligens og screening av utenlandske investeringer og *anti-coercion*. Mange av disse nyere mekanismene ligger ikke under CFSP, men er heller ikke alltid EØS-relevante, og det er dermed mer uklart hvordan Norge skal koble seg til disse samarbeidsmekanismene der man skulle ønske.

De siste årene har utviklingen i EU gått raskt, og selv om Norge er blitt omtalt som EUs «most closely associated partner», er det som utenforland ingen dynamisk avtale eller mekanisme som sikrer norsk deltakelse når nye områder innlemmes i EU-samarbeidet. På mange områder vil det for eksempel ofte kreve at en egen bilateral avtale utarbeides, men når nye løsninger som hverken er EØS-relevante eller rent CFSP utformes, er det ikke alltid klart hvordan disse skal se ut i praksis. En annen utfordring ved dette er at denne typen avtale ikke nødvendigvis blir prioritert fra EUs side (Riddervold, 2023). Risikoen er dermed at Norge ikke kommer med på et tidlig nok tidspunkt. Et konkret eksempel er de utfordringer Norge står overfor når det gjelder en mulig tilknytning til EUs nye satellittbaserte kommunikasjonsinfrastruktur, IRIS² (*Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite*). Systemet vil gjøre Europa mindre avhengig av amerikanske satellitter og vil styrke Europas mulighet til både militær og sivil sikker kommunikasjon. IRIS² er et lukket, sikret system, og foreløpig er det bare EU-landene, deres næringsliv og deres teknologi som vil få tilgang til systemet (European Union, 2023). Dersom man ikke får på plass en bilateral avtale kan det svekke norsk sikkerhet ved at Norge risikerer å bli

utestengt fra muligheten til å utnytte tjenestene i IRIS² på en effektiv måte (Rieker & Friis, 2023).

Sett fra et utenriks- og sikkerhetspolitisk perspektiv, er det med andre ord liten tvil om at norsk utenforskap er blitt mer krevende. Gitt stor tverrpolitisk enighet om at Norge skal tilknytte seg europeiske samarbeidsstrukturer, ikke minst på områder relatert til krisehåndtering, forsyningssikkerhet og samarbeid med USA, er det imidlertid få gode alternativer til en tett og bindende tilknytning til EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området.

De alternativene til en tett tilknytning til EU som ofte skisseres har vært tettere bilateralt samarbeid med enkelte europeiske land, som Storbritannia eller Tyskland og (om enn i mindre grad) Frankrike, styrkingen av det nordiske samarbeidet og en mer aktiv deltakelse i de alleuropeiske fora der vi er fulle medlemmer, som Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) eller det nyetablerte European Political Community (EPC). Alt dette er viktig, men representerer ikke reelle alternativer. De viktigste beslutningene vil fortsatt bli fattet i de to institusjonene som er mest innflytelsesrike, nemlig EU og Nato, og i et mer usikkert landskap hvor sikkerhet går langt ut over territorielt forsvar, vil stadig flere av dem foregå i EU, og ikke Nato. Danmark har, i lys av krigen mot Ukraina, innsett nødvendigheten av å styrke sin sikkerhet på flere felt og besluttet å gå bort fra sitt forbehold overfor CSDP. Selv om finsk og svensk medlemskap i Nato vil styrke den nordiske dimensjonen i Nato og bidra til et forsterket nordisk forsvarssamarbeid, er det samtidig også å forvente at den vil styrke det sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU. Spesielt Finland har vært tydelige på at Nato-medlemskapet ikke vil gå på bekostning av sterkere samarbeid også i EU. For disse landene – som for de andre medlemslandene – er allerede EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk en integrert og vesentlig del av deres egen utenriks- og sikkerhetspolitikk, og er direkte koblet til andre politikkområder som daglig diskuteres i EU. Stadig flere diskusjoner om sikkerhet foregår derfor allerede innenfor EU (NOU 2012: 2). Ettersom EU utvikler sin sikkerhetspolitikk på flere områder, samarbeider tettere direkte med USA og vi med finsk og svensk medlemskap i Nato får enda større overlapp mellom medlemmer i Nato og i EU, er dette en trend som vil bli kraftig forsterket.

Et tett bilateralt samarbeid med USA kan heller ikke fullt ut kompensere for ikke-medlemskap eller bindende avtaler med EU. Først og fremst fordi det ikke kan kompensere for de mange verktøyene, mekanismene og samarbeidsordningene som finnes eller nå kommer på plass i EU innenfor sikkerhet og samfunnsberedskap, men også fordi transatlantiske relasjoner i økende grad foregår bilateralt mellom USA og EU. På grunn av EUs felles handelspolitikk og økte sikkerhetspolitiske rolle beskrevet over, er det nå tette direkte bånd mellom EU, ved Kommisjonen, og Bidens administrasjon, særlig knyttet til håndteringen av krigen mot Ukraina, men også på områder som økonomisk sikkerhet (*derisking*), teknologisikkerhet, cybersikkerhet og verdensrommet. Mange diskusjoner rundt Europas forhold til Kina foregår også mellom EU og USA, i tillegg til samtalene i Nato. Selv om det er mye usikkerhet

knyttet til neste presidentvalg, er dette en trend som trolig vil forsterkes også under en mer internasjonalt orientert president. I tillegg deler Norge flere interesser og verdier med EU enn USA på en del områder, noe som vil forsterkes dersom det amerikanske presidentvalget resulterer i en president som er negativ til internasjonalt samarbeid.

5. Konklusjon

Russlands invasjon av Ukraina har ført til at europeisk sikkerhet er truet, både territorielt og i bredere forstand. Norge er spesielt utsatt ettersom vi er blitt Europas viktigste energileverandør. I en tid med usikkerhet er det viktig å ha så tett samarbeid som mulig med våre allierte – både i EU og Nato. Spørsmålet er om det fortsatt er mulig å få på plass avtaler med EU, som utenforland, som er tilstrekkelige.

Flertallet av medlemmene i Forsvarskommisjonen går inn for (NOU 2023: 14, s. 271) å gå i forhandlinger med EU om en mer omfattende rammeavtale som bredere skal dekke utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid. Selv om en slik avtale kan sikre deltakelse på noen områder, er det imidlertid usikkert om dette vil løse Norges utfordringer. For det første er det vanskelig å se for seg hvordan en slik avtale kan være tilstrekkelig. Sikkerhetspolitikken er nå blitt mye mer overgripende og omfatter alt fra samfunns- og forsyningsikkerhet til territorielt forsvar. En avtale begrenset til CFSP vil ikke dekke alt dette, og det er vanskelig å se for seg en avtale som er bred nok til å dekke også alle andre områder som har utenriks- og sikkerhetspolitisk betydning. For det andre vil det ikke løse utfordringen med at Norge ikke får adgang til å være med på å utforme politikken på disse områdene.

Alternativet til et medlemskap synes dermed å være en videreføring av den tradisjonelle norske tilnærmingen, nemlig en aktiv og fremoverlent Europa-politikk, støttet opp under formelle bilaterale avtaler der det er politisk ønske om å delta og det er mulig å få på plass slike avtaler med EU. Å lykkes med dette i en tid der EU utvikles videre i et raskt tempo, vil imidlertid kreve at forvaltningen setter av langt mer tid og ressurser til å skaffe seg tilstrekkelig kunnskap om og oppdatert forståelse av hvordan EU fungerer og hva som er på trappene av lovgivning og annet samarbeid. Det krever også bedre og mer effektiv koordinering mellom ulike departementer for å sikre tidlig og rask avklaring av muligheter for tredjeland i nye initiativer. Hovedutfordringen med denne tilnærmingen er knyttet til usikkerheten om man vil få til å føre en tilstrekkelig aktiv Europa-politikk. Erfaringen så langt tyder på at dette er vanskelig. Og ikke minst er det høyst usikkert om EU vil prioritere å få på plass avtaler med tredjeland som ikke ønsker å delta fullt ut i Unionen, noe også et stort land Storbritannia (etter Brexit) har erfart. Denne analysen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk har vist at de avtalene Norge har med EU per i dag ikke lenger er tilstrekkelig for å kompensere for medlemskap på dette området.

Om forfatterne

Pernille Rieker er forsker I ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) der hun leder NUPIs senter for europastudier. Hun har også en deltids professor-stilling ved Høgskolen i Innlandet (INN) og er medredaktør for *Internasjonal Politikk*. Hennes forskningsinteresser inkluderer europeisk integrasjon (EU) og europeisk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik med et særlig fokus på Frankrike og de nordiske landene.

Marianne Riddervold er forsker I (bistilling) ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og knyttet til senter for Europastudier. I tillegg er hun professor i statsvitenskap ved Høgskolen i Innlandet og senior fellow ved University of California, Berkeley. Riddervold er ekspert på europeisk integrasjon, EUs utenrikspolitikk, Norges forhold til EU, maritim sikkerhet og transatlantiske relasjoner.

Elsa Lilja Gunnarsdottir er vitenskapelig assistent ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og NUPIs senter for europastudier. Hennes forskningsinteresser inkluderer europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk, europeisk integrasjon og Norges forhold til EU. Fra 2019 til 2022 arbeidet hun som kommunikasjonsrådgiver for ESA i Brussel.

Referanser

- Bergmann, J. & Mueller, P. (2021). Failing forward in the EU's common security and defense policy: The integration of EU crisis management. *Journal of European Public Policy*, 28(10), 1669–1687.
- Bergmann, M. & Svendsen, O. (2023). *Transforming European defense: A new focus on integration* (Rapport fra The CSIS Europe, Russia, and Eurasia Program CSIS).
- Biscop, S. (2022). *The new force model: Nato's European army?* [Policy brief]. Egmont Institute.
- Blockmans, S. & Crosson, D. M. (2021). PESCO: A force for positive integration in EU defence. *European Foreign Affairs Review*, 26, 87–110. <https://doi.org/10.54648/eerr2021028>
- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press.
- Droin, M. (2023, 17 januar.). *NATO and the European Union: The burden of sharing* [Kronikk]. Center for Strategic and International Studies.
- EEAS. (2022). *A strategic compass for security and defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. High Representative / Vice President, European Commission.
- European Commission. (2023a, 28. juni). *European defence industry: Commission welcomes political agreement on support for common procurement between member states* [Pressemelding]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3554
- European Commission. (2023b). *European economic security strategy*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/689907>
- European Commission. (u.å.a). *Investment screening*. https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en
- European Commission. (u.å.b). *Protecting against coercion*. https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion_en
- European Union. (2023, 15. mars). *Regulation (EU) 2023/588 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2023 establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023–2027*. EUR-Lex. <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/588/oj>
- Fiott, D. (2023). *Cooperation in an era of strategic competition: EU-NATO relations in the context of war and rivalry* [Policy brief]. Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Free Press.

- Fukuyama, F. (2022). *Liberalism and discontent*. Macmillan.
- Hadjiyianni, I. (2021). The European Union as a global regulatory power. *Oxford Journal of Legal Studies*, 41(1), 243–26.
- Howorth, J. (2018). Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: Threat or opportunity for transatlantic defence relations? *Journal of European Integration*, 40(5), 523–537.
- Håkansson, C. (2023). The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor. *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2239998>
- Jones, E., Kelemen, R. D. & Meunier, S. (2021). Failing forward? Crises and patterns of European integration. *Journal of European Public Policy*, 28(10), 1519–1536.
- Kaunert, C. (2010). Europol and EU counterterrorism: International security actorness in the external dimension. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33(7), 652–671.
- Latici, T. (2020). *Understanding EU-NATO cooperation: Theory and practice*. European Parliamentary Research Service.
- Nato. (2016, 8. juli). *Joint declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/1/pdf/230110-eu-nato-joint-declaration.pdf
- Nato. (2018). *Joint declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf
- Nato. (2022). *NATO 2022 Strategic concept*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm.
- Nato. (2023a, 10. januar). *Joint declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm
- Nato. (2023b, 28. juli). *Relations with Ukraine*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm
- NOU 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- NOU 2021: 6 (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Rapport fra Koronakommisjonen*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-6/id2844388/>
- NOU 2022: 5. (2022). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2. Rapport fra Koronakommisjonen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-5/id2910055/>
- NOU 2023: 14 (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021. Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/>
- NOU 2023: 17 (2023). *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>
- Peterson, J. (2018). Structure, agency and transatlantic relations in the Trump era. *Journal of European Integration*, 40(5), 637–652.
- Riddervold, M. & Newsome, A. (2018). Transatlantic relations in times of uncertainty: Crises and EU-US relations. *Journal of European Integration*, 40(5), 505–521.
- Riddervold, M. & Newsome, A. (2022). Introduction: Out with the old, in with the new? *Politics and Governance*, 10(2), 128–133.
- Riddervold, M., Trondal, J. & Newsome, A. (Red.). (2021). *The Palgrave handbook of EU crisis*. Palgrave Macmillan.
- Rieker, P. & Giske, M. T. (2023). *European actorness in a shifting geopolitical order. European strategic autonomy through differentiated integration*. Palgrave.
- Rieker, P., Riddervold, M. & Gunnarsdottir, E. (2023). *Krigen i Ukraina: EUs respons på krigen i Ukraina*. Fagbokforlaget.
- Rieker, P. & Friis, K. (2023, 11. mars). Sats på sikre satellitter – Norge stengt ute. *Dagens Næringsliv*.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2020). The Europeanization of Eastern Europe: The external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy*, 27(6), 814–833.
- Smith, M. (2018). The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism. *Journal of European Integration*, 40(5), 539–553.
- Smith, M. E. (2018). Transatlantic security relations since the European security strategy: What role for the EU in its pursuit of strategic autonomy? *Journal of European Integration*, 40(5), 605–620.
- Spektor, M. (2023). In defence of the fence sitters. What the West gets wrong about hedging. *Foreign Affairs*, 102(3), 8–16.

Abstract in English

EU Foreign and Security Policy and Their Implications for Norway

The European Union's (EU) collective response to Russia's war on Ukraine illustrates the breadth of the EU's foreign policy tools and Member States' increased willingness to address common challenges within the EU-system. How the EU and NATO increasingly complement each other has also become clearer. The war and a changed geopolitical situation also illustrate how security increasingly spills over into other policy areas in the EU, such as trade, energy, technology, communication and critical raw materials. We therefore find ourselves in a European security policy context that has radically changed since 1994. A key challenge for Norway is that its agreements with the EU do not reflect these developments. To compensate for this, there is a continuous need to pursue new agreements in order to ensure Norwegian security interests, which is demanding and unpredictable. So far, there have been challenges related to potential Norwegian participation in the EU's satellite-based communications collaboration (IRIS2) and the health union, for example. This article discusses the EU's foreign and security policies, and implications for Norway. We outline important developments and drivers behind the EU's foreign policy, before delving deeper into the kind of foreign policy actor the EU is today. Finally, we discuss the significance of this development for Norway.

Keywords: EU · foreign policy · security · Norway · preparedness