

EU blir viktigere som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør Norsk utenforskap blir mer krevende

Pernille Rieker, NUPI; Marianne Riddervold, NUPI og Høgskolen i Innlandet; Elsa Gunnarsdottir, NUPI

1. Introduksjon

Allerede før Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i 2022 hadde EU utviklet seg til en viktig utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Krig og en ny geopolitisk virkelighet, hybride trusler og en fortsatt uavklart innenrikspolitisk situasjon i USA har kraftig forsterket medlemsstatens ønske om et mer samlet og sterkere Europa, som kan ta ansvar for egen sikkerhet om nødvendig. Dette har resultert i en rekke konkrete tiltak for å styrke EUs egen evne til å håndtere hele spekteret av ulike trusler (økonomiske, teknologiske, politiske og militære), men også for å styrke samarbeidet mellom EU og NATO. EUs samlede respons på krigen illustrerer bredden i EUs utenrikspolitiske virkemidler og kompetanse, medlemslandenes økte vilje til å løse felles utfordringer innenfor EU systemet, EU-Kommisjonens (kommisjonen) økte innflytelse, og hvordan EU 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.

I denne rapporten gir vi en oversikt over de viktigste utviklingstrekkene i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk siden 2012, frem til utgangen av 2023. Utviklingen frem til da er godt beskrevet i kapittel 23 i Sejersteds-utvalgets utredning, «Utenfor og innenfor» (NOU 2012: 2). Siden den gang har det imidlertid skjedd enorme omveltninger i både internasjonal politikk og europeisk politikk. En lang rekke alvorlige utenrikspolitiske kriser har måttet håndteres: Kampen mot IS, krigen i Syria og den påfølgende migrasjonskrisen, annekteringen av Krim, valget av Trump og usikkerhet rundt utviklingen i amerikansk politikk, Brexit, covid-19-pandemien, og sist, men ikke minst Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i februar 2022. I tillegg til dette har Kina vokst frem som en stadig viktigere global aktør og som utfordrer til den liberale verdensorden, samtidig som USAs utenriks- og sikkerhetspolitiske hovedfokus i økende grad nå er rettet mot Kina. 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.

Siden 2012 har EU vokst frem som en langt mer selvhevdende og innflytelsesrik aktør både globalt og regionalt. I denne rapporten vil vi først beskrive noen av de viktigste strukturelle endringene i internasjonal politikk som har medvirket til en forsterkning av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Deretter diskuterer vi hva slags utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør EU har utviklet seg til å bli, blant annet som et resultat av at EU-landene i økende grad har samarbeidet for å respondere på de grenseoverskridende krisene og utfordringene nevnt over. Ettersom det har skjedd en rask utvikling siden februar 2022, vil vi legge særlig vekt på betydningen av Russlands pågående angrepskrig i Ukraina, som på mange måter må sies å være et kritisk vendepunkt i utformingen av europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I nest siste del ser vi nærmere på hva som i dag karakteriserer de ulike delene av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk samt forholdet mellom EU og NATO. Til slutt diskuterer vi hvilken retning EU går i, og hvilke implikasjoner denne utviklingen har for Norge og Norges forhold til EU.

2. En internasjonal politisk kontekst i endring og behov for mer «strategisk autonomi»

Utviklingen vi ser i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk må 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. Det andre er knyttet til mer strukturelle og konjunkturelle endringer i transatlantiske relasjoner. 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 forsterke EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk.

2.1 En liberal orden under press

Den multilaterale eller regelbaserte verdensorden – systemet av institusjoner og regler som ble bygget opp rundt FN under amerikansk ledelse etter andre verdenskrig – er sammen med en rekke regionale institusjoner fortsatt bærebjelken i de fleste europeiske lands utenriks- og sikkerhetspolitikk. Disse institusjonene skaper stabile rammebetingelser og mulighet for felles løsninger på globale utfordringer. Etter den kalde krigen ble også Russland og Kina forsøkt trukket inn i dette internasjonale systemet. Lenge var det en viss optimisme og overbevisning om at man var i ferd med å tre inn i en ny tid der dette systemet skulle være definerende for internasjonalt samarbeid (Fukuyama 1989).

I dag er det bred enighet om at den liberale verdensorden er under press (Duncombe & Dunne 2018; NOU 2023a; 2023b). Det eksisterende systemet utfordres av stater med et annet syn på grunnleggende internasjonale regler og på internasjonalt samarbeid. Vi har sett et Russland som har blitt gradvis mer aggressivt siden 2008, og både annekteringen av Krim i 2014 og invasjonen av Ukraina i 2022 bryter med selve grunnprinsippene i FN-pakten. Også Kina og andre ikke-vestlige land stiller i økende grad spørsmål ved det etablerte systemet. Selv om Kina har tjent godt på, og fortsatt synes interessert i, å opprettholde fri og regulert verdenshandel og samarbeid om felles trusler som klimakrisen, er også Kina tydelig på at det eksisterende systemet i større grad må tilpasses kinesiske perspektiver og interesser (Liu & Yang 2023). FNs manglende evne til å samles om en respons på Russlands invasjon og den manglende oppslutningen vi ser om en vestlig-ledet global politikk i mange land, for eksempel sanksjonene mot Russland, er også tydelige tegn på at det etablerte systemet er i endring (Fukuyama 2022; Spektor 2023). Disse endringene har store implikasjoner for internasjonalt samarbeid: Når Russland og Kina og andre makter utfordrer det regelbaserte systemet betyr det at en del globale og regionale utfordringer er vanskeligere å løse. At Russland nå ikke lenger deltar i diskusjoner i Arktisk råd, er en klar illustrasjon på disse endringene.

EU ble etablert på den samme ideen om at handel og økonomisk samkvem i felles institusjoner er fredsskapende, og er tett koblet til den liberale verdensorden som nå er under press. Nå som hele dette systemet utfordres og rammebetingelsene endres blir det også vanskeligere for EU å nå sine utenrikspolitiske mål gjennom sine tradisjonelle virkemidler. Både pandemien og krigen i Ukraina har også tydelig illustrert utfordringene med å være for avhengig av produksjonslinjer utenfor Europa, enten dette gjelder helsemateriell eller energi-forsyninger. I dag er Europas avhengighet av kritiske råvarer og teknologikomponenter, blant annet fra Kina, på toppen av agendaen. En direkte konsekvens av denne utviklingen er et Europa som blir tettere integrert internt, men mindre avhengig av enkelte aktører eksternt. Fra å ha gjensidig

økonomisk avhengighet som et hovedprinsipp, så er man i økende grad opptatt av å bli mer selvforsynt og dermed styrke Europas strategiske autonomi.

2.2 Transatlantiske relasjoner i endring

En annen faktor som påvirker behovet for å styrke EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk er endringene vi ser i transatlantiske relasjoner. Disse endringene skjer på bakgrunn av både de mer strukturelle geopolitiske endringene og som en konsekvens av endringer i amerikansk innenrikspolitik. Selv om begrepet transatlantiske relasjoner egentlig omfatter alle relasjoner mellom Nord-Amerika (Canada og USA) og Europa, refererer vi i her til det overordnede settet av relasjoner mellom europeiske stater og USA som opprettholdes via NATO og andre organisasjoner, men også gjennom bilaterale forbindelser mellom USA og enkeltland og i økende grad også bilateralt mellom EU og USA (Smith, 2018, 2022).

Transatlantiske relasjoner har vært bærebjelken i det multilaterale, liberale systemet som ble etablert etter andre verdenskrig. I dette systemet har USA i hovedsak blitt ansett (i det minste av sine allierte) for å være «god hegemon» (Brooks 2012; Ikenberry 2018), og sammen med sine allierte både i Europa og andre steder har disse relasjonene blitt opprettholdt i et system av internasjonale organisasjoner, regler og sikkerhetsallianser fordi dette har vært i deres, inkludert USAs, interesser. Prinsipper og ideer som frihandel, internasjonalt samarbeid i felles institusjoner, sikkerhetsfellesskap, menneskerettigheter og demokrati har ligget til grunn for systemet. Dette har ført til spesielt tette bånd mellom Europa og USA og det er i dag ingen andre regioner i verden som er så tett sammenvevd som USA og Europa – økonomisk, sikkerhetsmessig, institusjonelt og verdimesig (Abelson & Brooks 2022; Riddervold & Newsome 2018).

Valget av Donald Trump til USAs president i 2016 kom derfor som et sjokk for mange europeere. Selv om det transatlantiske forholdet har stått i, og kommet seg gjennom, kriser mange ganger tidligere, var det nye med Trump at han, i motsetning til alle sine forgjengere siden andre verdenskrig, stilte spørsmål ikke bare ved verdien av det internasjonale systemet USA hadde bygget opp siden andre verdenskrig, men også ved verdien av et tett samarbeid mellom Europa og USA (Riddervold & Newsome 2018). Trumps presidentskap førte dermed både til diskusjon i EU om EUs rolle på den internasjonale arena, og til faglig debatt om hvorvidt man, på tross av fortsatt tette institusjonelle og sikkerhetsmessige bånd, ser en langvarig svekkelse av forholdet mellom Europa og USA sammenliknet med tidligere (Riddervold & Newsome, 2018, 2022; Peterson, 2018).

Etter en vanskelig periode med Trump, ble samarbeidet igjen forsterket under Biden, ikke minst etter den russiske invasjonen av Ukraina i 2022, hvor de tradisjonelle allierte kom sammen i en tett koordinert respons. Under Biden har vi også sett at også *det bilaterale forholdet mellom USA og EU* har blitt forsterket på en rekke områder, blant annet gjennom en tettere direkte dialog mellom von der Leyen og kommisjonen og Biden og hans administrasjon. En endring som tyder på at denne administrasjonen anerkjenner EU som en sentral aktør på en rekke områder (Lynch 2023a). Vi har også sett dette samarbeidet utspille seg for eksempel i tilknytning til USAs *Inflation Reduction Act (IRA)*, hvor det etter innledningsvis sterke reaksjoner fra EU ble etablert dialog med USA, også knyttet til samarbeid om å redusere avhengigheten av viktige produkter fra Kina (Schmitz 2023). Etableringen av The EU-US Trade and Technology Council (TTC) markerte også et amerikansk ønske under Biden om å gjenopprette relasjoner mellom EU og USA innenfor handel, klima og digitale spørsmål etter Trumps administrasjon (Van der Loo et al. 2021). Selv om det er fortsatt er en rekke uenigheter

på handelsområdet, er det etablert samarbeid og avtaler blant annet innenfor regulering av AI, bærekraft og kritiske råvarer. Når det gjelder forholdet til Kina er det nå også en større samstemthet mellom USA og EU om at man er nødt til å ha fokus på «de-risking» heller enn «de-coupling» (Cave 2023).

På tross av et tettere samarbeid mellom EU og USA under Biden, er det likevel særlig to forhold som gjør at det i dag er mer usikkerhet knyttet til hvordan transatlantiske relasjoner vil utvikle seg fremover. Disse forholdene spiller direkte inn i europeiske beslutningstakers vurderinger rundt viktigheten av å styrke EUs utenrikspolitiske samarbeid og å etablere en tydeligere arbeidsdeling mellom EU og NATO.

Det første er knyttet til strukturelle forskjeller i interesser over Atlanteren i en endret geopolitisk kontekst. Mye tyder på at det er Kina, heller enn Russland, som vil være USAs klart viktigste strategiske prioritering fremover. Til tross for Biden-administrasjonens støtte til Ukraina, viser den nasjonale sikkerhetsstrategien fra oktober 2022 tydelig at USAs hovedprioriteringer og interesser er å finne utenfor Europa (NOU 2023a; USA sikkerhetsstrategi 2022). I pressemeldingen fra det amerikanske forsvarsdepartementet i forbindelse med lanseringen av Bidens nasjonale sikkerhetsstrategi i oktober 2022 står det for eksempel eksplisitt at USA skal prioritere utfordringer knyttet til Kina i det indo-pasifiske området og deretter Russland-utfordringen i Europa (ordrett: ‘prioritizing the PRC challenge in the Indo-Pacific region, then the Russia challenge in Europe’).¹ På bakgrunn av dette var Biden også tydelig på at Europa fremover må ta en større del av ansvaret for egen sikkerhet.

I tillegg til denne mer strukturelle endringen i amerikansk utenrikspolitiske prioriteringer, har den innenrikspolitiske utviklingen i USA også implikasjoner for utenrikspolitikken. Dette har sammenheng med at et voksende antall, spesielt republikanske velgere, i dag er mer skeptiske til internasjonalt samarbeid enn tidligere (Bolstad og Riddervold 2023). Bidens utfordringer med å sikre flertall for støtte til Ukraina i den amerikanske kongressen høsten 2023 illustrerer tydelig hvor politisert dette spørsmålet har blitt. I tillegg er det også visse likheter mellom Bidens ‘foreign policy for the middle class’ og Trumps ‘America first’ politikk (Haass 2021). Mye tyder på at amerikanske interesser, i større grad enn tidligere, direkte styrer amerikansk utenrikspolitikk, og at USA tar viktige utenrikspolitiske beslutninger også uten å konferere med sine europeiske partnere. Dette var spesielt tydelig under Trump som president, men vi har også sett eksempler på dette under Biden da han besluttet å trekke amerikanske tropper ut av Afghanistan i 2021 eller inngikk AUKUS-avtalen med Storbritannia og Australia (Knutsen 2022; Olsen 2022; Smith 2022). Til tross for at amerikanske interesser tillegges mer vekt enn tidligere, så er likevel Biden mer orientert mot å opprettholde tette transatlantiske bånd enn Trump og deler av det republikanske partiet. Innenrikspolitikken i USA vil derfor i stor grad innvirke på den fremtidige utviklingen av transatlantiske relasjoner, og dermed også på utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik.

2.3 Behov for et sterkere og mer selvstendig EU

Selv om det er fremdeles er en viss uenighet blant EUs medlemsland om nøyaktig hvordan fremtidens europeiske sikkerhetsstruktur skal se ut i praksis, er det i dag bred enighet blant medlemslandene om at Europa vil måtte belage seg på å ta mer ansvar for egen sikkerhet (NOU 2023a). Det er også bred enighet om at territorielt militært forsvar i hovedsak vil skje i NATO,

¹ <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3201683/department-of-defense-releases-its-2022-strategic-reviews-national-defense-strategy/>

selv om det er sannsynlig at de europeiske allierte vil komme til å måtte ta et stadig større ansvar for denne oppgaven. Samtidig er det en bred erkjennelse av at kapabilitetsbygging mellom europeiske allierte er avhengig av EUs initiativer for å fremme både europeisk forsvarsintegrasjon og forsvarsindustriell integrasjon. EUs styrke ligger jo nettopp i dens ulike lovgivnings-instrumenter, institusjonelle kapasitet, felles budsjetter og ikke minst ulike forsvars- og sikkerhetspolitiske instrumenter (PESCO og EDF), som diskuteres mer i detalj under. Internt i EU vil derfor utviklingen av EU som forsvars- og sikkerhetspolitisk aktør fortsette, men da trolig først og fremst for å bidra til å få mest mulig ut av de europeiske lands individuelle forsvarsevne og med det understøtte NATO, gjøre EU bedre rustet til å foreta mindre krisehåndterings-, trenings- og støttemisjoner av ulik karakter, og bidra til sikkerhet i bredere forstand, for eksempel knyttet til hybride trusler som cyber og kritisk infrastruktur (Rieker & Giske 2023).

Siden 2016, og spesielt etter Russlands fullskala-invasjon av Ukraina i 2022, har vi også sett en utvikling mot et stadig tettere samarbeid mellom EU og NATO (Fiott 2023). Mens de fleste medlemslandene er enige om at *strategisk autonomi* er avgjørende for å sikre større grad av energisikkerhet og forsyningssikkerhet, har det vært noe større uenighet når det gjelder forsvarspolitikken. Mens noen frykter at for mye vektlegging av strategisk autonomi på forsvarsområdet vil kunne føre med seg en svekkelse i transatlantiske relasjoner, mener andre at dette tvert imot bidrar til kombinasjon av økt byrdefordeling (noe amerikanerne også lenge har etterspurt), men også en gardering i tilfelle USA skulle vise seg å være mindre interessert i å ta like mye ansvar for europeisk sikkerhet som de har gjort frem til nå.

I del 4 skal vi se nærmere på hvordan EU har respondert på Russlands krig mot Ukraina og hvordan denne har bidratt til å styrke EU som utenrikspolitisk aktør. Men først vil vi avklare hva som egentlig menes med EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk i dag. En vanlig misforståelse er å redusere EUs utenrikspolitikk til det som faller inn under politikk-området «Common Foreign and Security Policy (CFSP)», som også inkluderer «Common security and defence policy» (CSDP), mens som vi viser under omfatter denne i realiteten mye mer.

3. EUs utenriks og sikkerhetspolitikk

EU har utviklet seg til å bli en utenrikspolitisk aktør der graden av overnasjonalitet varierer mellom ulike områder. Dette skyldes EUs historiske utvikling. Det som har kjennetegnet EUs integrasjonsprosjekt fra starten er at EU over tid, og på tross av mye uenighet, har tatt gradvise og større skritt i retning mer integrasjon.² Dette har gjerne skjedd i respons til kriser eller som følge av større endringer i EUs omgivelser, som slutten av den kalde krigen. Det EU vi kjenner i dag er et resultat av en kontinuerlig debatt og en lang rekke kompromisser mellom medlemsland med ulikt syn på hva de selv skal ha ansvar for og myndighet over, og hvilke nye politikkområder og oppgaver som skal flyttes opp til EU-nivå (Riddervold og Trondal 2023).

Etter pandemien ble for eksempel medlemslandene enige om å gi EU en større rolle innen helsepolitikken (med etableringen av en helseunion), men også myndighet til å ta opp lån på vegne av medlemslandene for å kunne håndtere de økonomiske utfordringene mange land opplevde i etterkant av denne krisen (Next generation EU recovery plan). På samme måte har medlemslandene gitt EU en viktigere rolle innenfor energipolitikken i lys av energikrisen som oppstod grunnet krigen mot Ukraina (REPowerEU). Medlemslandene har også vedtatt nye

² Integrasjon er en vanlig betegnelse for samarbeidet i EU. Med integrasjon 'menes at to eller flere politiske enheter (for eksempel stater) samordner politikk gjennom felles prinsipper regler og institusjoner (March 1999)' (Riddervold og Trondal 2023: 14-15).

regler og gitt EU nye oppgaver som en konsekvens av både klimakrisen (Green Deal) og de pågående teknologiendringene. Fra forskningen vet vi også at EU lærer fra krise til krise og at disse prosessene ofte er resultat av en mekanisme som kalles «failing forward» (Bergmann & Mueller, 2021; Jones m. fl 2021). Failing forward viser til hvordan EU-landene i økende grad kommer sammen når de står overfor grenseoverskridende kriser og utfordringer gjennom å etablere ny felles lovgivning, politikk eller nye verktøy, men av ulike nasjonale grunner også holder igjen på hvor mye myndighet de er villige til å overføre til EU. Neste gang EU-landene står i en krise har de dermed flere felles ressurser å trekke på, men kanskje ikke nok til å håndtere krisen effektivt med en gang, og nye forhandlinger kommer derfor i gang om hvordan den best skal håndteres, osv. Resultatet over tid er mer integrasjon på stadig flere områder.

Denne utviklingen har vært spesielt tydelig på områder hvor EU ikke har kompetanse, og av ulike årsaker anses som nasjonalt sensitive, sånn som i finans-, helse-, migrasjonspolitikken og den delen av utenriks- og sikkerhetspolitikken som faller under den såkalte Felles utenriks og sikkerhetspolitikken (FUSP eller CFSP). Vi ser også en klar endring i mønsteret for denne utviklingen: Mens det historisk har vært mye uenighet rundt om EU skal spille en rolle i håndtering av ulike kriser, diskuterer landene ikke lenger hvorvidt, men *hvordan* EU skal gjøre det. En av de tydeligste utviklingstrekkene vi har sett i EU de senere årene er en tydeliggjøring av EUs evne til å håndtere en samlet respons på uventede grenseoverskridende kriser (Boin & Rhinard 2022; Riddervold & Trondal 2023). At felles utfordringer løses på EU-nivå er i dag i større grad en selvfølge for medlemslandene enn tidligere, og innebærer at de oftere overlater til Kommisjonen å komme med forslag til felles løsninger. Dette var tydelig særlig under pandemien og etter Russlands invasjon av Ukraina (Boin & Rhinard 2022; Radealli 2022; Riddervold 2023).

Som vi beskriver i mer detalj under, har EU en felles politikk på alle de områdene hvor EU-nivået har fått delegert ulike former for myndighet eller kompetanse, som innenfor handel-, miljø- og utviklingspolitikk, i tillegg til CFSP, som handler om utenriks- og sikkerhetspolitikk i mer snever forstand.

3.1.Organiseringen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk

De fleste politikkområder har en nasjonal og en internasjonal dimensjon. Siden EU er en sammensatt og hybrid utenrikspolitisk aktør med mange ulike politikkområder, er en mye brukt definisjon av EUs utenrikspolitikk; ‘alle former for politikk som er rettet mot EUs ytre miljø og som har som mål å påvirke dette miljøet og atferden til andre aktører, for å nå visse interesser, verdier og mål’ (Keukeleire & Delreux, 2022: 1, vår oversettelse). Dette er en bred definisjon, og omfatter alle områder av EUs politikk som har en ekstern dimensjon - det inkluderer det som kalles eksterne relasjoner og iverksettes av Kommisjonen (som f.eks. bistand og handel), men også områder hvor intern EU-politikk (felles politikk og lovgivning) har en (ofte indirekte) ekstern dimensjon (som i forskningen ofte blir referert til som ‘regulatorisk makt’ eller global standard-setter), og sist, men ikke minst, det som faller inn under den såkalte felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, CFSP³ mer snevert definert, inkludert EUs felles forsvars- og sikkerhetspolitikk (the Common Security and Defence Policy, CSDP) (Keukeleire & Delreux, 2022, s. 11-12). Det som går under betegnelsen ‘eksterne relasjoner’ omfatter dermed EUs rolle i verden på alle områder der EU har kompetanse og derfor har fått delegert myndighet (mandat) av medlemslandene til å iverksette en politikk man

³ På norsk blir ofte forkortelsen FUSP brukt, men ettersom man etter hvert har sluttet å lage norske forkortelser på de fleste av EUs politikkområder, bruker vi konsekvent de engelske forkortelsene.

er enig om, enten alene (som i handelspolitikken) eller i tillegg til medlemslandene (som på områder som bistand og miljø). På toppen av dette har EUs rettsakter⁴ og standarder, som i utgangspunktet er laget for det europeiske markedet, en innflytelse langt utover EUs grenser ettersom andre aktører også må tilpasse seg disse for å kunne operere på det europeiske markedet. Kombinasjonen av alle disse virkemidlene gjør EU til en innflytelsesrik aktør på den internasjonale arenaen.

For å forklare EUs mange internasjonale roller, virkemidler og innflytelse på ulike felt, er det for enkelhets skyld hensiktsmessig å skille mellom politikkområder der EU har ulik kompetanse eller myndighet. EUs traktater fastsettes av medlemslandene og presiserer på hvilke saksområder EU kan lage felles regler og politikk og hvordan det gjøres på ulike områder. Traktatene forteller dermed hva EU kan gjøre og hvordan (Riddervold og Trondal 2023). Frem til 2009 var EU organisert i henhold til en såkalt tre-pilar struktur som skilte mellom tre ulike politikkområder: Det indre markedet, Justis- og innenrikspolitikken og Utenriks- og sikkerhetspolitikken. Det som kjennetegnet disse og som også skilte dem fra hverandre var at hvert av politikkområdene hadde ulik grad av overnasjonalitet. Mens det indre markedet hadde høy grad av overnasjonalitet, var både justisområdet og utenriks- og sikkerhetspolitikken i større grad preget av å være et mellomstatlig regjeringssamarbeid i mer tradisjonell forstand. Pilarstrukturen ble innført med Maastricht-traktaten (1992). Etter hvert som justis- og innenrikspolitikken mer overnasjonal, ble og søylestrukturen formelt forlatt med undertegningen av Lisboa-traktaten i 2009. Selv om utenriks- og sikkerhetspolitikken, CFSP, forble hovedsakelig et mellomstatlig regjeringssamarbeid, har vi sett en utvikling mot mer overnasjonalitet også her. Dette var spesielt tydelig innenfor forsvars- og sikkerhetspolitikken (CSDP) med etableringen av PESCO og EDF (mer om dette under).

Alt i alt var ikke denne tredelingen av EUs politikkområder lenger hensiktsmessig ettersom skillet mellom de ulike politikkområdene gradvis ble mer utydelige. Dette var særlig tydelig innenfor det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet ettersom det ble gradvis tydeligere at langt flere av EUs politikkområder også har en viktig ekstern, og i økende grad også, sikkerhetspolitisk dimensjon.

EU traktatene skiller i stedet mellom tre ulike former for kompetanse, som også påvirker EUs roller og virkemidler i utenrikspolitikken: (1) Politikkområder der EU har *eksklusiv kompetanse*: På disse områdene, som for eksempel tollunionen og handelspolitikken, kan lover kun lages på EU-nivå, og Unionen opererer derfor også (etter mandat) på vegne av medlemslandene i utenrikspolitikken. (2) Politikkområder der EU og medlemslandene har *delt kompetanse*: På disse områdene har både EU og medlemslandene lovgivningskompetanse. EU opptrer da på vegne av og i tillegg til medlemslandene. Når områder hvor EU har delt eller full kompetanse har utenrikspolitiske implikasjoner, som for eksempel i handelspolitikken, den eksterne miljøpolitikken, utviklingshjelp, eller eksterne forhold knyttet til det indre marked, kalles dette altså 'eksterne relasjoner'. *Koordinerende kompetanse* eller *støttekompetanse*: På disse politikkområdene har EU en mer støttende eller samordnende funksjon. EUs institusjoner støtter her oppunder og sørger for best mulig koordinering av medlemslandenes politikk og kapabiliteter. I Lisboa-traktaten ble CFSP i tillegg gitt en egen status og referert til som *medlemslands-kompetanse* eller *spesialkompetanse*. Her er det laget et helt eget sett med

⁴ Under rettsakter finner vi forordninger og direktiver, i tillegg til bindende beslutninger, og ikke-bindende rekommandasjoner og retningslinjer. <https://europolov.no/laer-mer/eu-rettsaktene>

institusjoner og beslutningsregler.⁵ I praksis har vi imidlertid sett at store deler av CFSP i praksis har nærmet seg andre politikkområder. Dette er særlig tilfelle etter at Kommisjonen opprettet et eget generaldirektorat (Directorate General - DG) for forsvarsindustrielt samarbeid. Vi ser også at Kommisjonen spiller en større rolle i CFSP enn Kommisjonens formelle ansvarsoppgaver skulle tilsi (Riddervold & Trondal 2020).

Denne kompleksiteten blir ofte karakterisert som *differensiert integrasjon*, som blant annet betyr både at det er varierende grad av overnasjonalitet på de ulike politikkområdene, ulik grad av deltakelse på ulike områder, og at man på noen områder også har åpnet opp for at tredjeland kan delta på visse vilkår, slik som Norge. Konsekvensen av denne utviklingen er imidlertid at, dersom vi skal forstå EUs regionale og globale rolle, så er det ikke mulig å kun se på hva EU gjør innenfor CFSP og CSDP. Disse politikkområdene er fortsatt helt sentrale, men dekker likevel i dag kun en del av EUs roller, virkemidler og innflytelse i internasjonal politikk (Riddervold & Trondal 2023; Rieker & Giske 2023).

3.2. Politikkområder hvor EU har full eller delt kompetanse

EUs lovverk dekker i dag de aller fleste samfunnsområder, og veldig mange av disse har også en internasjonal eller eksternt dimensjon. Dette gjelder i alle deler av utenrikspolitikken - i EUs bilaterale relasjoner (forhold til andre stater), i EUs forhold til andre regionale organisasjoner, i EUs rolle innenfor internasjonale organisasjoner som FN, og i ulike internasjonale forhandlinger, som for eksempel internasjonale miljøforhandlinger. For å illustrere noe av EUs internasjonale rolle og innflytelse vil vi under diskutere noen av de formene for innflytelse som følger av at EU har eksklusiv eller delt kompetanse på ulike felt, før vi går over til å diskutere utviklingen av CFSP. Dette er ikke en utfyllende liste.

EU har eksklusiv kompetanse på områder som toll (EUs tollunion), politikk som faller under det området som kalles EUs felles landbrukspolitikk (CAP), konkurranseregler for det indre markedet, pengepolitikk for eurosonen og handelspolitikken. Det meste av det som gjerne blir referert til som EUs «eksterne relasjoner» er knyttet til politikkområder hvor EU har delt kompetanse. Viktige eksempler på dette er den eksterne dimensjonen av EUs indre marked og miljøpolitikk, EUs utviklingspolitikk og humanitær hjelp til tredjeland. EU har blant annet utviklet seg til å bli blant verdens største givere av humanitær bistand (OECD 2019, van Voorst, Resodihardjo & Schneiker, 2022).⁶ EU bruker også utviklingspolitikken aktivt, blant annet gjennom å sette menneskerettighets- og andre krav til mottakerland, på samme måte som ulike krav ofte inngår i handelsavtaler (Carbone 2015). Samtidig har medlemslandene også en egen politikk på mange av disse områdene, for eksempel egen utviklingspolitikk med egne prioriteringer.

EU har også internasjonal innflytelse gjennom EUs felles indre marked. Et felles marked og en felles handelspolitikk gir EU muskler som en sterk økonomisk global aktør. På grunn av den internasjonale innflytelsen EU har gjennom sin økonomiske styrke omtales EU ofte som en *økonomisk stormakt* eller *markedsakt* (Damro 2012). Gjennom det felles europeiske markedet setter EU også for eksempel krav til de standarder som alle selskaper – både europeiske og ikke-europeiske – må forholde seg til om de vil selge til det europeiske markedet.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>

⁶ Institusjonene i seg selv er verdens fjerde største donor.

Denne typen myndighet, som inntil nylig har fungert som en utilsiktet effekt av rettsakter vedtatt for det indre markedet, blir i stadig større grad sett på som et viktig utenrikspolitisk virkemiddel – ofte referert til som EUs *regulatoriske makt* (Hadjiyianni 2021; Bradford 2020). Det har blitt stadig tydeligere at slike rettsakter også har en viktig utenrikspolitisk dimensjon ettersom de også har en sterk påvirkning på eksterne aktører som vil selge sine produkter på det europeiske markedet. “Brussel-effekten” er blitt brukt for å beskrive denne typen innflytelse (Bradford 2020). Helt konkret innebærer dette at selskaper, som ønsker å operere på det europeiske markedet, må oppfylle visse standarder med hensyn til blant annet miljø, arbeidsrettigheter, klima, digital kontroll og personvern. Ettersom det for de fleste selskaper som vil selge til flere markeder lønner seg å følge samme standard for alle markedene de opererer i, er også potensialet i dette virkemiddelet mye større enn mange er klar over (Bradford 2020). Tydelige eksempler på dette er hvordan EUs personvernlovgiving (GDPR) har fått en global spredning. Alle bedrifter med relasjon til europeiske borgere må forholde seg til disse reglene, og dermed må de også tilpasse sine produkter deretter. Det gjør at borgere i land utenfor EU også får produkter tilpasset EU-kravene. EUs omfattende miljølovgivning er et annet eksempel, da bedrifter i andre deler av verden blir nødt til å oppfylle blant annet EUs krav for å fremdeles kunne selge varer til EU (Sending et al. 2021). Nyere EU-lovgivning rundt beskyttelse av data og kunstig intelligens har også potensial for å ha en slik viktig global betydning. EU-lovgivning kan også påvirke lovgivning i andre land, for eksempel har amerikanske delstater (særlig California) på visse områder kopiert EU-lovgivning (Bradford 2020).

EU er også en sentral aktør i internasjonale organisasjoner og institusjoner, som i FN og i internasjonale miljøforhandlinger. EU forhandler i stor grad samlet, på mandat fra medlemsland og felles posisjoner, i internasjonale organisasjoner som i FNs mange spesialbyråer (specialised agencies). Disse inkluderer alt fra helse spørsmål i Verdens helseorganisasjon, handelsrelasjoner i Verdens handelsorganisasjon, klimaforhandlinger (COP) og sjøfart i Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen. EU-landene koordinerer sin politikk i alle disse organisasjonene. Hvordan de gjør det og hvilken rolle de ulike EU institusjonene spiller er knyttet til hva slags kompetanse EU har. Kommisjonen representerer EU i internasjonale organisasjoner og forhandlinger på områder hvor EU har full eller delt kompetanse (etter ulike former for mandat fra medlemslandene). På CFSP-områder er det EUs høyrepresentant for utenrikssaker som representerer EU. Landene stiller også i tillegg ofte selv med egne delegasjoner i internasjonale organisasjoner.

EU er formelt sett en observatør i FNs generalforsamling og de fleste av FNs byråer. I noen internasjonale organisasjoner, som Verdens handelsorganisasjon (WTO), er både EU- og EU-landene medlemmer – samtidig som det kun er EU som fører ordet på vegne av disse. I veldig mange andre FNs organisasjoner er det imidlertid kun EU-landene som er medlemmer. Dette kan være fordi reglene sier at kun stater *kan* være medlem og/eller fordi medlemslandene ikke har delegert myndighet til EU slik de har gjort i handelspolitikken. Det er dermed både politikkområde og reglene i de ulike internasjonale organisasjonene som avgjør hvorvidt EU også forhandler på vegne av medlemslandene eller om medlemslandene forhandler for seg selv. EU-landene vil uansett, i litt ulik grad, koordinere sin internasjonale politikk på den internasjonale arenaen. De gjør det både for å ha en sterkere stemme internasjonalt og for å passe på at posisjonene deres og det som vedtas ikke strider med felles EU-regler. Før og under forhandlinger har EU-landene koordineringsmøter sammen med Kommisjonen og European External Action Service (EEAS) for å sikre nettopp dette (Smith 2022).

To andre viktige deler av EUs utenrikspolitikk er *naboskapspolitikken* og *utvidelsesprosessen*. Disse prosessene var lenge ansett for å være der EU har mest innflytelse (Börzel & Schimmelfennig 2017; Rieker 2016). Etter en lengre periode med «enlargement fatigue» og lite fremgang på dette området, har invasjonen av Ukraina ført utvidelse tilbake på toppen av EUs agenda. Beslutningen om å gi kandidatstatus til Ukraina, Moldova og Bosnia & Herzegovina samt såkalt 'europeisk perspektiv' til Georgia allerede i juni 2022 var også historisk. Halvannet år senere ble denne beslutningen fulgt opp ved også å gi Georgia kandidatstatus samt åpne opp for medlemskapsforhandlinger med Ukraina og Moldova fra januar 2024. Bosnia & Herzegovina vil trolig også oppnå det samme innen kort tid. På dette området spiller også Kommisjonen en særdeles viktig rolle. Selv om det er medlemslandene som tar den overordnede beslutningen om signering av ulike former for assosieringsavtaler, kandidatstatus og til slutt også om medlemskap, er det Kommisjonen som vurderer kandidatlandenes fremdrift i forhold til å oppfylle medlemskapskriterier, iverksetter politikken og sørger for teknisk og økonomisk støtte i prosessene i forkant av utvidelse, og som vil lede forhandlingene om medlemskap.

3.3. Felles utenriks- og sikkerhets- og forsvarspolitik (CFSP og CSDP)

Selv om CFSP (utenriks- og sikkerhetspolitikken) inkludert CSDP (sikkerhets- og forsvarspolitikken) i dag kun er én del av det som definerer EU som regional og global aktør, er disse politikkområdene likevel helt sentrale. Dette har vi også sett i tiden etter Russlands invasjon av Ukraina. Da CFSP ble etablert med Maastrichttraktaten i 1992 var disse politikkområdene fullt ut mellomstatlige (eller det man på EU-språket vil definere som regjeringssamarbeid), noe som innebar at alle beslutninger ble tatt ved enstemmighet, og hvor Kommisjonen og EU-parlamentet spilte en liten formell rolle. Selv om dette fremdeles er hovedregelen innenfor disse politikkområdene, karakteriseres disse nå i økende grad som hybride politikkområder. Det er særlig tre grunner til dette: For det første er det i dag større grad av overlapp mellom sikkerhetspolitikken og andre politikkområder fordi flere politikkområder har en sikkerhetspolitisk eller geopolitisk dimensjon. For det andre står vi i dag overfor sammensatte og hybride trusler som ikke alltid kun eller hovedsakelig kan møtes med sikkerhetspolitiske virkemidler. Og for det tredje har EU-institusjonene, og ikke minst Kommisjonen, fått en større rolle i CFSP enn tidligere. EUs respons på krigen mot Ukraina illustrerer, som vi vil se under, alle disse tre endringene.

Målet med EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP) er å bidra til fred og internasjonal sikkerhet basert på FN-pakten. EUs utenrikspolitikk er sånn sett bygget på og forankret i FN-prinsippene. Under CFSP inngår (i tillegg til forsvarspolitikken: CSDP) alle Unionens utenrikspolitiske erklæringer, strategier og posisjoner, men også felles beslutninger/handlinger, som for eksempel sanksjoner. Når EUs medlemsland for eksempel vedtar (ved enstemmighet) sanksjoner mot Russland, så begrunnes det med at Russland har brutt folkeretten, som EU bygger på (først ved å annektere Krym og deretter å gå til angrep på Ukraina).

Sikkerhet- og forsvarspolitikken (CSDP) er den delen av felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP) som omhandler sikkerhet og forsvar. Her inngår både den langsiktige styrkeoppbyggingen som ledes av European Defence Agency (EDA) og evnen til (sivil og militær) ekstern krisehåndtering. Når det gjelder det første, så foregår det meste av dette innenfor rammen av *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) og *European Defence Fund* (EDF).⁷ Målet er å legge til rette for integrasjon av EU-landenes forsvarspolitik og

⁷ For 2021-2027 er budsjettet til EDF på 8 milliarder euro, som gjør Europakommisjonen til den tredje største investor i forsvarsteknologi i EU, etter Frankrike og Tyskland (Bergmann og Svendsen 2023, s. 33).

forsvarsindustri, ofte i samarbeid med andre europeiske allierte som ikke er medlem av EU (Norge og Storbritannia), men også med USA. Det fungerer dermed også som et viktig bidrag til å forbedre den kollektive europeiske forsvarsevnen innenfor NATO (Fiott 2022; Rieker 2021).

Den andre hoveddelen av CSDP, ekstern krisehåndtering, har hatt som hensikt å sette EU i stand til å håndtere ulike kriser og konflikter i EUs nærområder. Ofte har dette skjedd der det ikke har vært naturlig eller ønskelig at NATO skulle engasjere seg, men i flere situasjoner har både EU og NATO hatt styrker, eller EUs sivile operasjoner har etterfulgt NATOs operasjoner. Per januar 2024 har EU foretatt 38 internasjonale operasjoner.⁸ Kun et fåtalls militære operasjoner har blitt gjennomført (EUFOR Artemis, EUFOR Concordia, EUFOR Althea, NAVFOR Atalanta, NAVFOR Sophia, NAVFOR Irini, EUTM Mali, EUTM Somalia, EUTM RCA, EUMAM RCA, EUMAM Ukraine), mens de aller fleste har vært enten sivile eller sivil-militære. En del av operasjonene har også vært relativt små, men har likevel hatt en viktig funksjon. Eksempel på EUs operasjoner inkluderer trening av sikkerhetsstyrker i Mali (EUTM) å bidra til stabilitet i områder som har vært eller er preget av konflikt (Concordia, Althea), bidra til å beskytte sivil skipsfart og humanitære hjelpesendinger mot piratvirksomhet (EU NAVFOR Atalanta), eller motvirke smugling i Middelhavet (EU NAVFOR Sophia og Iris). Høsten 2022 ble medlemslandene enige om å deployere en treningsmisjon for ukrainske soldater i Polen (EUBAM), og tidlig i 2024 en militær operasjon i respons til Houthi-militsens angrep på sivil skipsfart i Rødehavet og Det indiske hav. Disse operasjonene inngår også i en mer sammensatt innsats rettet mot konfliktområder og kriser.

EUs operasjoner har så langt foregått slik at enkelte medlemsland og assosierte land (som Norge) har bidratt med styrker og personell. Det er også medlemslandene som finansierer egne bidrag, og deltakelse er frivillig. Kun viktige koordineringsfunksjoner er dekket gjennom EUs budsjett. Hensikten med opprettelsen av finansieringsmekanismen European Peace Facility (EPF) var å gjøre det mulig med større grad av fellesfinansiering. Imidlertid har denne finansieringsmekanismen, hovedsakelig blitt brukt til et litt annet formål – nemlig til finansiering av medlemsstatenes våpenleveranser til Ukraina (mer om det under).

Målet om å ha en egen stående EU-styrke og et eget hovedkvarter har vært på agendaen lenge. Mens det tidligere har vært delte meninger om dette, har en mer spent geopolitisk situasjon gjort dette spørsmålet mindre kontroversielt. En klargjøring av forholdet til NATO har også gjort dette lettere å akseptere for mange medlemsland. Hensikten er at EU selv bør kunne deployere en styrke raskt dersom det skulle være behov for det og medlemslandene er enige om å respondere gjennom EU. Siden slutten av 1990-tallet har medlemslandene diskutert styrker og hovedkvarter, og man har forsøkt å få dette til på ulike måter. Siden 2007 har EU også hatt 2 kampgrupper på standby til enhver tid. Hensikten var at disse skulle kunne deployeres på kort varsel ved behov, men de har per Januar 2024 ikke blitt faktisk deployert. I stedet har Frankrike tatt på seg de litt mer spisse oppdragene (som for eksempel i Sahel inntil nylig) med støtte fra EU og andre medlemsland, mens EU for eksempel har kommet inn for å trene militært personell (EUTM). I 2017 vedtok man til slutt å etablere et lite hovedkvarter (Military Planning and Conduct Capability: MPCC) for ledelse av mindre CSDP operasjoner under Militærstaben i EU External Action Service, EEAS. Fremdeles er det sånn at et medlemsland må ta på seg denne oppgaven, på vegne av EU, for de militære operasjonene av en viss størrelse. I den grad operasjoner er relevante, vil de virkelig store operasjonene derfor

⁸ https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en

trolig hovedsakelig fortsette å havne på NATOs bord da hverken EU eller et enkelt medlemsland kan ta på seg denne typen oppgaver i overskuelig fremtid.

For å kunne styrke evnen til å handle raskt (og uavhengig) i et krisetilfelle besluttet EU-landene i 2022 å opprette en hurtig utrykningsstyrke på 5000 personell (EEAS, 2022). Dette vil i praksis bety en omorganisering av det som tidligere ble definert som kampgrupper til et nytt format snarere enn et tillegg. EU skal også kunne deployere 200 CSDP eksperter av ulik type på 30 dagers varsel, ha regelmessige øvelser (i samarbeid med NATO), promotere raskere og mer fleksible beslutningsprosesser rundt CSDP-operasjonene og ta full nytte av finansiering gjennom European Peace Facility (EPF).

En økt vilje til å styrke handlekraften til EU i krise og konflikt kommer også tydelig frem i *EUs strategiske kompass*. Kompasset ble vedtatt i mars 2022, under det franske formannskapet og kort tid etter Russlands invasjon av Ukraina, og måtte delvis skrives om på bakgrunn av dette, men hadde også vært i arbeid i lengre tid. Kompasset reflekterer dermed både en mer langsiktig prosess mot en styrking av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik, men også hvordan en krise gir ny dynamikk. Selv om det fremdeles er mye som skal på plass før alt i kompasset er realisert, er dette første gang EU legger frem en ambisiøs, men også konkret, handlingsplan for å styrke EUs sikkerhets- og forsvarspolitik innen 2030 (EEAS, 2022).

Selv om det fremdeles er mye diskusjon blant medlemslandene om hvordan dette best skal gjøres, er det overordnede målet å etablere EU som en sterkere og mer kapabel sikkerhetsaktør med mål om å bedre beskytte sine borgere og bidra til internasjonal fred og sikkerhet. Det strategiske kompasset understreker behovet for å utvikle seg som en *komplementerende aktør til NATO*, som fortsatt vil være den som vil ha hovedansvar for kollektivt forsvar (EEAS, 2022). Hensikten er å bidra til å gjøre Europa som en helhet (europeiske allierte og EU-medlemmer sammen) bedre rustet til å ta ansvar for egen sikkerhet. Aller helst vil man gjøre dette i tett samarbeid med partnere som USA, og andre som deler samme verdigrunnlag, men også alene om det skulle bli nødvendig (EEAS, 2022).

Det strategiske kompasset har også blitt fulgt opp av flere mer spesifikke sikkerhetsstrategier (inkludert innenfor Arktis, cyber, space, det maritime domenet og økonomi sikkerhet). Mange av disse strategiene har blant annet til hensikt å bidra til å bygge opp et apparat som vil gjøre at man i felleskap blir bedre rustet til å stå imot ulike former for hybride trusler:

- EUs *Arktis-politikk*, oppdatert senest i 2021, har til hensikt å bidra til å beskytte EUs interesser i regionen samt å bøte på de negative effektene av klimaendringene (European Commission 2021).
- EUs *Cyberstrategi* fra 2020 definerer hvordan EU skal bygge opp kollektive evner mot store cyberangrep, inkludert en felles cyberenhet som skal gjøre institusjonene og aktører i medlemslandene som håndterer cyberspørsmål mer koordinert og trekke på kollektive ressurser og ekspertise fra EUs medlemsland og institusjoner. Strategien prioriterer også å styrke samarbeid med partnere globalt. Dette gjenspeiles også i EUs digitale regelverk (Digital Markets Act og Digital Services Act). Cyberstrategien ble fulgt opp med en Cyber Solidarity Act 18 april 2023, som skal bedre beredskap, deteksjon og respons mot cybersikkerhetshendelser i hele EU (European Commission 2023a). Denne legger blant annet planer for samordning mellom sikkerhetsoperasjonssentre over hele EU (som danner et slags et “cybersikkerhetsskjold”) og en mekanisme mot nødtilfeller på cyberfronten. Kunstig

intelligens (KI) skal danne et viktig verktøy mot dette målet, og for å oppdage og varsle mot trusler.

- I mars 2023 lanserte EUs høyrepresentant for utenriks- og forsvarspolitikken EUs nye romstrategi for sikkerhet og forsvar, noe som illustrerer verdensrommets økte strategiske betydning og EUs ambisjoner på feltet (European Commission 2023c). Dagens geopolitiske kontekst, der ulike land i økende grad konkurrerer om makt og innflytelse, nevnes som en utløsende faktor for EUs nye romstrategi. Målet er å styrke EUs strategiske stilling og autonomi, samt å beskytte EUs ressurser i verdensrommet, forsvare sine interesser og avskrekke fiendtlige aktiviteter. Et sentralt mål i den nye romstrategien er at EU-landene skal utvikle en felles forståelse av trusler i det ytre rom. Kommisjonen skal, ifølge strategien, foreslå et felles rammeverk for sikkerhet og bærekraft i verdensrommet, samt en konsekvent tilnærming for hele EU. Inkludert i dette skal det også utvikles et analyse- og informasjonsdelingssenter (ISAC). EU hadde ved utgangen av 2023 startet forberedende arbeid for å sikre selvstendig tilgang til det ytre rom, adressere sikkerhets- og forsvarsbehovene, samt forbedre EUs teknologiske suverenitet og forsyningssikkerhet for space og forsvar, tett koordinert med det europeiske forsvarsbyrået (EDA) og den europeiske romfartsorganisasjonen (ESA). Utviklingen av et sikkert satellittbasert overvåkings- og kommunikasjonssystem og for EU (IRIS² - Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite) er et viktig element i denne prosessen.

Samme dag som EU lanserte sin nye romstrategi for sikkerhet og forsvar, annonserte Kommisjonen og Høyrepresentanten en oppdatering av *EUs maritime sikkerhetsstrategi*. Bakgrunnen for oppdateringen er at maritime trusler har økt betydelig siden EU lanserte sin maritime sikkerhetsstrategi i 2014 (European Commission 2023e). Fremdeles er piratvirksomhet, væpnede ran til sjøs, smugling av migranter og menneskehandel, våpen og narkotika og terrorisme kritiske utfordringer. Ikke minst ble dette blitt tydelig etter Houthi-militsens angrep på kommersielle frakteskip i Rødehavet. EUs maritime strategi er i stor grad rettet mot slike hybride og andre trusler mot fri ferdsel på havet ('blue crime'), Også gjennom bruk av militære midler, slik EUs sjøoperasjoner illustrerer. De siste årene har ytterligere trusler utspilt seg: geopolitisk konkurranse, klimaendringer og forringelse av havmiljøet. Den oppdaterte strategien vektlegger også internasjonal fred og sikkerhet, respekt for internasjonale regler og prinsipper, samt å sikre havets bærekraft og beskyttelse av biologisk mangfold. Det medfølger også en konkret handlingsplan som spesifiserer hvilke handlinger EU planlegger for å nå sine strategiske mål.

4. Krigen mot Ukraina – et veiskille for EU

Krigen mot Ukraina har ikke bare enorme humanitære og geopolitiske konsekvenser. Den har også påvirket økonomiene våre, ført til energi- og miljøkrise, matvarekrise, økt risiko for cyberangrep, synliggjort teknologisårbarheten vår, skapt utfordringer knyttet til produksjon og koordinering av forsvarsmateriell, og mye annet.

Krigen mot Ukraina har illustrert hvor avhengig Europa fremdeles er av USA både for eget forsvar og for å kunne støtte Ukraina med militært materiell og trening. Samtidig var den totale støtten de to første årene etter fullskalainvasjonen fra EU til Ukraina høyere enn støtten fra USA (per januar 2024 lå den totale støtten på 71,4 milliarder euro fra USA og 133,2 milliarder fra EU med medlemsland). Legger man til støtten fra europeiske ikke-medlemmer (fra

Storbritannia, Norge og andre) blir Europas andel i denne perioden enda større. Mens USA per januar 2024 hadde bidratt klart mest militært (med 43,9 milliarder euro), hadde EU/Europa bidratt klart mest i ulike former økonomisk støtte og bistand. Legger man sammen all den militære støtten europeiske land samlet har bidratt med så ligger heller ikke Europa så langt bak USA. Tyskland bidro klart mest med 17,1 milliarder euro, etterfulgt av de europeiske NATO-landene Storbritannia og Norge med bidrag på henholdsvis 6,6 og 3,6 milliarder.⁹ Flere andre europeiske land bidrar med tilsvarende det Norge gjør (Danmark med 3,5 milliarder euro og Polen med 3 millioner Euro).

Mens NATO, med USA i spissen, ledet an i styrkingen av Europas forsvar mot øst, og mye av koordineringen av militær støtte og trening skjedde i kontaktgruppen for Ukraina, sto EU for det meste av den øvrige støtten de to første årene av krigen. Krigen mot Ukraina representerer på mange måter et veiskille for EU. I sin respons på Russlands invasjon, har EU for første gang trukket på og kombinert hele spekteret av sine utenrikspolitisk- og sikkerhetspolitiske virkemidler. Krigen har, som Forsvarskommisjonen også viser til, tydeliggjort en klarere arbeidsdeling mellom EU og NATO ettersom EU har en lang rekke virkemidler til rådighet som ikke en militær forsvarsallianse som NATO har (NOU 2023a: 38). Samtidig ser vi at krigen også har medført en rekke endringer internt i EU-samarbeidet. Vi ser en forsterkning av EUs felles sikkerhets- og forsvarssamarbeid, samtidig som EU har innført en rekke nye tiltak og samarbeidsmekanismer for å bedre EU-landenes motstandskraft (resilience) og grad av selvforsyning i en mer usikker verden. Dette er en utvikling som vi har sett allerede var i gang før den russiske invasjonen av Ukraina, men som har blitt kraftig forsterket siden 24. februar 2022.

EU iverksatte en rask og omfattende respons som innebar en rekke straffetiltak mot Russland, støttetiltak til Ukraina og tiltak for å styrke både EU-landenes samfunnssikkerhet eller motstandsdyktighet (resilience) mot hybride og andre trusler og avhjelpe de negative globale konsekvensene. Kort oppsummert har altså EU svart på krigen mot Ukraina ved bruk av sanksjoner mot Russland (inkludert personer og bedrifter), store økonomiske hjelpepakker til Ukraina, aktivert mekanismer for kriseberedskap i Ukraina, organisering av militær støtte, bistand til flyktninger, politisk støtte og iverksatt tiltak for beskyttelse av kritisk infrastruktur i EU, styrking av EU-landenes cyberforsvar, og bedre forsyningssikkerheten. Det er også første gang EU har koordinert og finansiert våpenleveranser til et tredjeland i krig. Politisk tok også medlemslandene en historisk beslutning om å tilby kandidatstatus til Ukraina (og Moldova) allerede i juni 2022.

Krigen har også ført til endringer i EUs handelspolitikk. Frem til 24. februar 2022 var Russland en av EUs viktigste handelspartnere.¹⁰ Dette illustrerer hvordan sikkerhetspolitiske årsaker har ført EU til å gjøre endringer i handelspolitikken, som også har hatt store konsekvenser for EU-landenes økonomi. EU lanserte for eksempel handlingsplanen REPowerEU som skal få slutt på avhengigheten av russisk gass innen 2030. I tillegg vedtok EU et eksportforbud mot en rekke tjenester og varer til Russland, som er sterkt avhengig av europeisk import av tjenester.

4.1 Straffetiltak mot Russland

Sanksjonspakkene som EU har innført i samarbeid med USA viser hvilken rolle EU kan innta i sikkerhetspolitikken på grunn av sin økonomiske styrke. EU har også tatt de store kostnadene

⁹ <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

¹⁰ https://joint-research-centre.ec.europa.eu/scientific-activities-z/resilience_en

knyttet til sanksjoner, siden det var EU som handlet mest med Russland før krigen. Det er imidlertid langt fra full enighet i EU om hvor sanksjonspolitikken skal videre – blant annet var gassimport fra Russland fremdeles ikke på sanksjonslisten ved utgangen av 2023 fordi flere medlemsland fremdeles (om enn minkende) er avhengige av russisk gass. Det er også mye faglig diskusjon rundt hvorvidt sanksjonene vil påvirke russisk politikk. På den ene siden påvirker de russisk økonomi, tilgang til en del viktige teknologikomponenter og kan på sikt påvirke støtten til Putin (Portela & Kluge 2022). Samtidig er det mange andre forhold som regimets kontroll på befolkningen, og andre lands (som Kina, India og Tyrkias) økonomiske samhandling med Russland som undergraver effekten. Uansett illustrerer EUs bruk av sanksjoner likevel bredden i EUs verktøykasse, som blant annet består av økonomiske midler og straffemekanismer, samt hvordan slike virkemidler i dag utgjør en viktig del av sikkerhetspolitikken i Europa. Det er i tillegg usikkert om alle EU-land hadde sluttet opp om slike kraftige sanksjoner, som også har konsekvenser for egen økonomi, dersom de ikke hadde vært medlem av EU. Signaleffekten av å innføre strenge regler har også vært viktig for EUs sanksjoner, siden de viser andre aktører hva konsekvensen er ved å bryte internasjonale normer og regler (Portela & Kluge 2022).

I 2023 startet også EU arbeidet med å finne en måte å benytte økonomiske midler tilhørende den russiske sentralbanken som ble frosset på starten av krigen til gjenoppbyggingen av Ukraina. Ved inngangen til 2024 utgjorde dette i EU og USA rundt 300 milliarder dollar (Reuters 2024). Dette skjedde også i samarbeid med andre land, blant annet i G7, og både Canada og USA startet lovgivningsprosesser rundt bruk av slike midler i 2023 (Johnson and Mackinnon 2024). I tillegg til at EU og G7 har frosset russiske sentralbanksreserver (European Commission 2022), har EU-landene, med støtte fra Kommisjonens arbeidsgruppe («Freeze and Seize») også frosset milliarder av euro fra russiske oligarker. På grunn av kombinasjonen av en felles handelspolitikk, et felles indre marked og muligheten til å bruke sanksjoner som et sikkerhetspolitisk verktøy, har EU en handlekraft som andre internasjonale organisasjoner ikke har.

4.2 Støtte til Ukraina

Den andre kategorien, støtte til Ukraina, har i tillegg til bistand blant annet bestått av å avhjelpe situasjonen for de som flykter fra krigen. Medlemslandene besluttet å aktivere EUs direktiv om midlertidig oppholdstillatelse for ukrainske flyktninger, som gir umiddelbar beskyttelse og oppholdstillatelse i hele EU for flyktninger fra Ukraina. Direktivet ble opprinnelig vedtatt etter krigene i Jugoslavia, men dette var første gang det ble aktivert.

I tillegg har løftene om kandidatstatus vist at EU kan komme til enighet under kriser på områder der det tidligere har vært vanskelig. Utvidelsesprosessen har i flere år stagnert som en kombinasjon av manglende oppfyllelse av EU-kravene fra de som søker medlemskap og enkelte EU-lands motvillighet mot å ta inn nye medlemmer. Mens flere av landene på Vest-Balkan uttrykte frustrasjon over at Ukraina plutselig var kommet lenger i prosessen, var kandidatstatus et viktig politisk signal til Ukraina (Rieker, Riddervold & Gunnarsdottir 2023). Dette har også hatt en positiv effekt også på flere av kandidatlandene på Vest-Balkan.

Beslutningen om å sende våpen til Ukraina var også et vendepunkt i europeisk politikk. Flere land i EU, blant annet Tyskland, brøt med tidligere etablerte prinsipper om å ikke sende våpen til land i krig. Det samme gjorde Norge. EU-fondet *European Peace Facility* (EPF) ble tatt i bruk for å kompensere medlemsland for våpen de sender til Ukraina og til å finansiere felles innkjøp og distribusjon av militært materiell, våpen og ammunisjon til Ukraina. Ifølge EUs

regelverk kan ikke EU-budsjettet brukes til å finansiere våpen. EPF finansieres derfor ikke direkte gjennom EUs felles budsjett, men består av frivillige bidrag der Norge også bidrar. I utgangspunktet ble fondet etablert for å sørge for en viss grad av fellesfinansiering for EUs krisehåndteringsoperasjoner. EU har i tillegg lansert en CSDP-operasjon, EUMAM, for trening av ukrainske styrker som blir finansiert gjennom EPF (Rieker, Riddervold og Gunnarsdottir 2023).

I januar 2024 besluttet EU-landene også mer langsiktig økonomisk støtte til Ukraina, med en fire-årig støttepakke på 50 milliarder euro finansiert over EUs egne budsjetter (O'Carroll 2024).

4.3 Bidrag til å styrke EUs motstandsdyktighet (resilience)

EUs respons har ikke kun bestått av å støtte Ukraina og å straffe Russland. I tillegg har EU som respons på krigen innført tiltak for å styrke EU og EU-landenes motstandsdyktighet og evne til å være selvforsynt på viktige områder, som for eksempel kritisk infrastruktur, sikker kommunikasjon og energisikkerhet. EUs strategiske kompass (2022) slår fast at cybersikkerhet er en prioritet, og dette er nedfelt i lov gjennom cybersikkerhetsdirektivet NIS-2. Ifølge dette direktivet skal økt beskyttelse oppnås gjennom beredskap, respons og internasjonalt samarbeid, særlig gjelder dette innen energisektoren, transport, digital infrastruktur og ytre rom. Her oppfordres medlemslandene til å stress-teste enheter som opererer kritisk infrastruktur, og felles respons og varslingsmekanismer skal styrkes gjennom felles prinsipper. Kommisjonen skal også her innta en sterkere koordinerende rolle. For eksempel skal sikkerheten styrkes rundt EUs forsyningskjeder. EU har også lagt frem planer for å styrke EU-landenes samarbeid og koordinering når det kommer til håndteringen av hybride trusler, gjennom som kalles EUs "hybride verktøykasse" (European Commission & HR/VP 2023). EU og NATO har også vedtatt en felleserklæring om å styrke samarbeidet, hvor kritisk infrastruktur trekkes frem som et sentralt punkt (NATO 2023).

Krigen har også fått fart på planer det lenge har vært vanskelig å komme i gang med. EU har blant annet satt i gang utbygging av en egen, sikker satellittbasert overvåknings- og kommunikasjonsinfrastruktur (IRIS²). Dette bygger på og utvider EUs allerede eksisterende kapabiliteter i rommet for å etablere et sikkert overvåkings og kommunikasjonssystem. Mens EUs romfartspolitikker tidligere har vært rent sivil, skal IRIS² kunne brukes både for militære og sivile formål, Systemet skal sikre nettilgang over hele Europa (i tillegg til Arktis og Afrika), også for områder der internett ikke er tilgjengelig. Det skal også sørge for sikker kommunikasjon i krisesituasjoner, som ved cyberangrep og naturkatastrofer, og skal benyttes bla til maritim overvåkning, og overvåkning av strategiske viktige områder som Arktis. Krigen illustrerte nødvendigheten av å ha kontroll på egen sikker kommunikasjonsinfrastruktur, og mye tyder på at da amerikanske privateide Starlink måtte sikre nettilgang for Ukrainas borgere og militære i første uke av fullskala invasjonen, fikk fortgang i planene.

4.4 Tiltak for å bote på de negative globale implikasjonene av krigen

For å bote på negative globale implikasjoner har EU blant annet innført tiltak for å bidra til matsikkerhet. Et eksempel på det er såkalte «solidaritetskorriderer» som skal sikre at Ukraina fortsatt kan eksportere korn og samtidig motta humanitær hjelp, samt importere kritiske varer som dyrefor og gjødsel (Rieker, Riddervold og Gunnarsdottir 2023). Sommeren 2023 gikk den FN-initierte Svartehavsavtalen ut, som har sikret fortsatt global eksport av kritiske matvarer som korn, hvete og solsikkeolje, da Russland nektet å fornye den. EU kom kort tid etter med lovnader om å ta i bruk solidaritetskorriderene for å sikre fortsatt eksport fra Ukraina (Politico

2023). Disse må gå landeveien istedenfor til havs, men har likevel hatt effekt. Ifølge talsperson for Kommisjonen Adalbert Jahnz hadde 41 millioner tonn korn i 2023 gått gjennom solidaritetskorridorene, mens 32 millioner tonn var blitt eksportert gjennom Svartehavsavtalen (Politico 2023, FN 2023).

5. Hvordan best karakterisere EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk i dag

EUs respons på Russlands fullskala invasjon av og krig mot Ukraina har tydeliggjort EU som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Det har også vist hvordan Unionens rolle på dette feltet går langt utover politikkområdene CFSP og CSDP. Det strategiske kompasset, som ble vedtatt kort tid etter invasjonen, men som hadde vært arbeidet med i lengre tid, anerkjenner også bredden i EUs sikkerhetspolitiske verktøykasse. 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 sammenlignet med andre internasjonale organisasjoner, og det gir grunnlag for en arbeidsdeling mellom EU og NATO.

5.1 Mot en mer handlekraftig EU i utenrikspolitikken

I utgangspunktet omfatter CFSP EUs utenrikspolitiske erklæringer og økonomiske sanksjoner som vedtas ved enstemmighet av medlemslandene. Videre omfatter CSDP en kombinasjon av kapabilitetsutvikling for å styrke Europas samlede forsvarsevne (gjennom PESCO og EDF) og internasjonale krisehåndteringsoperasjoner. Selv om disse politikkområdene i utgangspunktet karakteriseres som et *regjeringssamarbeid* der medlemslandene tar beslutninger ved hjelp av enstemmighet, har vi sett en utvikling også her i retning av økt bruk av kvalifiserte flertallsavgjørelser (som for eksempel innenfor rammen av PESCO). Når det gjelder forsvarsindustrielt samarbeid har også Kommisjonen inntatt en stadig viktigere rolle. Opprettelsen av Det europeiske forsvarsfondet (EDF) er viktig i så henseende, men også en egen DG (generaldirektorat/departement) under Kommisjonen for europeisk forsvarsindustri og romsamarbeid med samme kommisjonær som for det indre markedet. Alt dette viser at det ikke lenger er mulig å snakke om EUs globale rolle eller Unionens utenrikspolitikk uten også å snakke om Kommisjonens rolle når det gjelder iverksetting av EUs utenriks- sikkerhet og forsvarspolitik. Det betyr ikke nødvendigvis mer overnasjonalitet da det er medlemslandene som tar de store beslutningene også når det gjelder å gi Kommisjonen mandat på nye politikkområder.

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 regelverk/rechtsakter eller knyttet til samordning eller koordinering. Dette gjelder tiltak for bekjempelse av hybride trusler som cyber, hvor EUs indre markeds lovgivning for digitale spørsmål også er knyttet til sikkerhetsspørsmål. Andre eksempler er handel med kritiske råvarer og teknologikomponenter hvor EU i økende grad er opptatt av å sikre avtaler med «vennligsinnede» land for å redusere egen sårbarhet. Siden medlemslandene har avgitt suverenitet i handelspolitikken, er det EU som forhandler avtaler med tredjeland. Det samme gjelder konkurransereguleringen i EU, og regelverket knyttet til det indre marked, som fastsettes gjennom EUs beslutningssystem og så iverksettes i EUs medlemsland. Spørsmål rundt avtaler for å sikre tilgang til kritiske råvarer og hva slags regelverk som skal gjelde i forhold til

subsidiering av europeisk produksjon er eksempler på problemstillinger som nådde toppen av EUs agenda etter februar 2022. Begrunnelsen for denne utviklingen er å styrke Unionens handlekraft i en verden preget av geopolitiske spenninger, og er bakgrunnen for utviklingen av en «geopolitisk kommisjon».

5.2 En geopolitisk kommisjon

Kommisjonen legger i økende grad føringer for hele spekteret av EUs globale rolle. Dette er en konsekvens av at Kommisjonen har blitt en tydeligere aktør. Kommisjonen fremmer konkrete og ambisiøse forslag for medlemslandene, eller legger frem forslag til løsninger på felles utfordringer identifisert av medlemslandene – også på områder der Kommisjonen i utgangspunktet har mindre kompetanse og myndighet, som CFSP og CSDP. Dette har skjedd gradvis, med anerkjennelsen av et økende behov for felles handling i møte med grenseoverskridende kriser (Boin & Rhinard 2022; Riddervold m.fl. 2021), men har skutt ytterligere fart etter Covid-19 pandemien og krigen mot Ukraina. Dette forklarer også hvorfor Von der Leyens presidentperiode (2019-2024) var preget av en ambisjon om og en plan for å bygge opp en mer *geopolitisk kommisjon* (Von der Leyen 2019). Bakgrunnen for dette ønsket var at mange av politikkområdene som Kommisjonen tradisjonelt har hatt ansvar for relatert til handel og det indre marked, slik som investeringer, konkurranse, teknologi eller finans, har blitt *de facto* mer strategiske og sikkerhetsrelaterte (Håkansson 2023b). Dette har endret seg i takt med de mer overordnede endringene i internasjonal politikk der store deler av denne politikken har fått en geopolitisk dimensjon.

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 også tatt til orde for å styrke en rekke andre strategiske virkemidler som kan bli viktige instrumenter med en utenriks- og sikkerhetspolitisk dimensjon, blant annet innenfor handelspolitikken. To sentrale virkemidler er EUs *anti coercion* mekanisme¹¹ (etablert i 2021) og mer systematisk *screening* av utenlandske investeringer¹² (aktiv siden 2020). 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 2023a). Sammen vil *den økonomiske sikkerhetsstrategien* og *det strategiske kompasset* utgjøre helt sentrale deler av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk fremover.

5.3 EU og NATO: Mot en ny arbeidsdeling?

Det er bred enighet om at NATO har hovedansvaret for territorielt forsvar. Samtidig ser EU-landene i økende grad til EU når de ønsker løse sikkerhetspolitiske utfordringer. Det følger av erkjennelsen om at Europas sikkerhet ikke bare avhenger av evnen til å håndtere militære trusler. Som Totalforsvarskommisjonen påpeker, spiller EU nå en stadig viktigere rolle i å sikre EU-landenes totalforsvar (NOU 2023b:100-105). Sammenlignet med NATO har EU et mye bredere virkemiddelapparat og en helt annen institusjonell struktur. EU kan for eksempel trekke på sin lovgivningsmyndighet på svært mange politikkområder, som innebærer at man kan vedta rettsakter som gjelder på tvers av alle medlemslandene i EU. Siden den russiske invasjonen av

¹¹ https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion_en

¹² https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en

Ukraina har NATO langt på vei gått tilbake til sine kjerneoppgaver, og dette har også ført til en tydeligere arbeidsdeling mellom EU og NATO (Rieker, Riddervold og Gunnarsdottir, 2023; Bergmann og Svendsen 2023). Mens NATO bidrar til avskrekking, forsvar og beroligelse for medlemslandene,¹³ har EU fokusert på å levere det NATO ikke kan tilby: sanksjoner, humanitærhjelp, økonomisk støtte, refusjon 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 2023a). Et slikt samarbeid var imidlertid godt i gang før krigen og det ble understreket både i EUs Strategiske Kompass fra 2022 (EEAS 2022), NATOs Strategiske Konsept (NATO 2022) og i den sistefelleserklæringen til EU og NATO om sikring av kritisk infrastruktur i 2023 (NATO 2023).

5.3.1 Et samarbeid i utvikling siden 2003

Samarbeidet mellom de to organisasjonene ble først institusjonalisert på starten av 2000-tallet, da EU for alvor begynte å bygge ut sin sikkerhetspolitikk (CSDP). Særlig viktig er *Berlin-pluss-avtalen* fra 2003, som dannet grunnlaget for det praktiske samarbeidet mellom NATO og EU. Dette består av en rekke omfattende avtaler om utveksling av gradert informasjon og avtaler om at EU kan bruke NATOs kapasiteter i operasjoner (under visse vilkår), slik de for eksempel har gjort under Althea-operasjonen som EU overtok fra NATO i 2004 (Latici 2020). Samarbeidsområdene beskrives i dag i tre felleserklæringer vedtatt i henholdsvis 2016, 2018 og januar 2023, og har ført til at institusjonene nå samarbeider tett på mange felt (Fiott 2023).

Den første (fra 2016) legger vekt på viktigheten av felles innsats innen blant annet *forsvarskapabiliteter, øvelser, operasjoner og kapasitetsbygging*.¹⁴ Denne inneholder syv samarbeidspunkter og legger rammer for det praktiske samarbeidet. Disse punktene omfatter samarbeid om å sikre motstandsdyktighet fra 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. Året etter den første felleserklæringen i 2016, vedtok NATO og EU ytterligere 74 samarbeidspunkter underlagt de syv kategoriene, eller samarbeidsområdene, lagt frem i den første felleserklæringen. Disse er blitt sentrale for samarbeidet, og implementeringen av disse følges opp i årlige framdriftsrapporter.

Den andre felleserklæringen (fra 2018) fokuserer på *militær mobilitet, cybersikkerhet, hybride trusler, kontraterror og kvinner og sikkerhet*,¹⁵ og i den tredje (fra 2023) legger de to organisasjonene planer for tettere samarbeid for å beskytte *kritisk infrastruktur, fremvoksende og disruptive teknologier, ytre rom, klimaendringer og utenlandsk innblanding*¹⁶ (Fiott 2023).

Etter felleserklæringen fra januar 2023, opprettet EU og NATO en felles arbeidsgruppe (Task Force) for sikring av kritisk infrastruktur. Angrepet på Nord Stream strømkablene året før var utløsende for dette samarbeidet, som skal sette søkelys på å redusere sårbarheter for kritisk infrastruktur innen energi, transport, digital infrastruktur og ytre rom. I tillegg til dette har EU og NATO også gått sammen om å sikre forsyning av kritiske råmaterialer. Dette samarbeidet blir særlig viktig med tanke på at vi ser økt konkurranse og proteksjonisme rundt tilgang og

¹³ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>

¹⁵ https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf

¹⁶ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/1/pdf/230110-eu-nato-joint-declaration.pdf

forsyning til viktige materialer som driver teknologien vår og muliggjør det grønne skiftet. Det følger også av en erkjennelse om at, med tapping av naturressurser og økt geopolitisk spenning, er det fare for at morgendagens 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.

Under vil vi se nærmere på hvordan EU og NATO samarbeider rundt militær mobilitet, da det er et godt eksempel på arbeidsdeling mellom de to. Deretter vil vi vise at det er lite faglig hold i det etablerte argumentet om at et sterkere EU innen sikkerhetspolitikk vil føre til unødig duplisering.

5.3.2 Samarbeid om militær mobilitet som et illustrerende eksempel

Samarbeidet om *militær mobilitet* illustrerer hvordan arbeidsdelingen mellom de to organisasjonene i økende grad fungerer i praksis, og hvordan EUs institusjonelle kapasitet, ulike virkemidler, budsjettmidler og lovgivningsmyndighet spiller inn i dette samarbeidet. Effektiv flytting av tropper og militært materiell er viktig for Europas sikkerhet: felles forsvar fordrer at tropper kan bevege seg på tvers av land. Fysiske, juridiske og regulatoriske barrierer mellom europeiske land kan imidlertid være til hinder for dette, og føre til forsinkelser, sårbarhet og ineffektiv offentlig pengebruk (European Commission 2017). Det er derfor etablertsamarbeid og synergier mellom EU og NATO, da EU kan innføre regelverk og prosedyrer som legger til rette for forenklet grensepassering for militært materiell og personell mellom allierte EU-land.

Konkrete eksempler på tiltak innen militær mobilitet er regler for transport av farlig gods, tillatelser for grensepasseringer, toll og moms, i tillegg til ulike felles standarder for infrastruktur. EU-finansiering til infrastrukturprosjekter som vil gjøre det mulig for ulike lands militære utstyr og tropper å kunne bevege seg rundt er et annet eksempel. Selv om det fremdeles er store ikke-finansierte behov for å realisere faktisk militær mobilitet, spiller samarbeidet mellom EU og NATO direkte inn i EUs planlegging av infrastrukturprosjekter under langtidsbudsjettet 2021-2027, og vil trolig påvirke også neste langtidsbudsjett (Håkansson 2023a). Hvordan løse utfordringer knyttet til militær mobilitet er også tema for PESCO-prosjektet om militær mobilitet der Norge deltar i tillegg til USA, Storbritannia og Canada. I tillegg deler NATO militære kart med EU, for eksempel om viktige forsyningskjeder, for å sikre samordning og unngå duplisering, da begge organisasjonene bruker samsvarende kapasiteter og styrker (Wiermann 2023). Disse eksemplene illustrerer muligheten for synergier mellom organisasjonene og hvordan de, med hvert sitt mandat og institusjonelle strukturer, kan komplementere hverandre i styrkingen av Europas sikkerhet. EU og NATO ble derfor enige om å innlemme militær mobilitet i sitt samarbeid i 2018. Med etableringen av NATOs nye Force Model i respons til Russlands fullskalainvasjon (med 300 000 tropper når det er fullt implementert) har gjort militær mobilitet internt i Europa, ikke minst fra vest til øst, stadig viktigere (Biscop 2022; Håkansson 2023a).

5.3.3 Liten grunn til å frykte unødig duplisering

Et tettere samarbeid og bedre arbeidsdeling mellom de to institusjonene har også bidratt til at det er mindre grunn til å frykte unødig duplisering mellom de to institusjonene. Det har vært mye diskusjon rundt hvorvidt en sterkere rolle for EU i forsvars- og sikkerhetspolitikken skulle kunne komme til å undergrave NATO og det transatlantiske forholdet (Howorth 2018, Smith 2018b). Diskusjonene i EU rundt “strategisk autonomi” har gjenopplivet noe av denne diskusjonen om duplisering (Friis 2021). . Forskning viser imidlertid at det er lite som tyder

på at EU utvikler seg i en retning som kan utfordre NATO, snarere tvert om (Rieker & Giske 2023). EUs forsvarsinitiativer og insentiver, som PESCO og EDF, er heller et forsøk på å få mest mulig ut av de europeiske lands nasjonale forsvar og å kombinere dem bedre – noe som har vært etterlyst også i NATO i lang tid (Fiott 2022; Howorth 2018; Rieker og Giske 2023).

Strategisk autonomi er et omdiskutert begrep, men dette bunner også i kombinasjonen av usikkerhet rundt hva enkelte aktører, som Frankrike, legger i dette begrepet spesielt hva gjelder EUs rolle i forsvarspolitikken, samt en manglende forståelse av hva slags sikkerhetspolitisk aktør EU er blitt. Hovedsakelig refererer begrepet i dag til sikkerhet i bredere forstand, spørsmål knyttet til handel og forsyningsikkerhet, beredskap, og forsvar mot hybrider trusler. Når begrepet brukes i tilknytning til diskusjoner om EUs rolle i forsvaret av Europa i mer konvensjonell forstand, refererer begrepet til et behov for å styrke Europas samlede evne til å forsvare seg selv om nødvendig. Dette er i stor grad også drevet frem av et ønske om å redusere risikoen ved en mulig fremtidig svekkelse av den amerikanske sikkerhetsgarantien (Rieker & Giske 2023). Måten EUs sikkerhetspolitikk har utviklet seg i de senere årene og det økte samarbeid mellom EU og NATO i respons til krigen gjør dermed at det nå er større enighet om at det er lite grunnlag for å hevde at EUs sikkerhetspolitikk utvikler seg i konkurranse til NATO. Mens NATO i dag fremdeles er Europas viktigste forsvarsallianse, er EU uten tvil den viktigste sikkerhetsaktøren i Europa, ettersom virkemiddelapparatet er bedre egnet til å håndtere trusler som ikke er rent militære.

6. Mulige scenarier og implikasjoner for Norge

Siden starten har EUs utvikling vært kjennetegnet av en kombinasjon av skrittvis utvikling og større skritt i retning mer integrasjon, ofte i respons til felles kriser eller større endringer i EUs omgivelser (Riddervold & Trondal 2023). Særlig i utenrikspolitikken har denne krise- og hendelsesdrevne utviklingen som vi har sett vært tydelig de siste årene. En rekke ulike kriser og en stadig mer spent sikkerhetspolitisk kontekst har forsterket viljen til å forbedre europeisk utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid, og det har tydeliggjort EUs mange ulike utenrikspolitiske virkemidler. Det har også ført til en utvikling der NATO og EU i større grad enn tidligere utfyller hverandre som sikkerhetspolitiske aktører. Krigen mot Ukraina illustrerer bredden i EUs virkemidler og viser hvordan EU landene nå i utstrakt grad velger å løse felles utfordringer i fellesskap i EU-systemet: både når det gjelder støtte til Ukraina, reaksjoner overfor Russland, og for å bøte på de bredere sikkerhets- og samfunnsmessige konsekvensene av krigen i en tid med samtidig større global usikkerhet. På mange måter kan vi si at utviklingen, slik det ser ut nå, går mot at EU og NATO til sammen i større grad vil bidra til en form for europeisk «totalforsvar».

Disse større endringene påvirker også Norges forhold til EU i stor grad, da Norges avtaler ikke dekker alle de områdene hvor EU nå har en viktig utenriks- og sikkerhetspolitisk rolle, ikke minst i Europa. Store endringer innebærer også et økt behov for kontinuerlig oppdatert kunnskap og forståelse om hva som skjer i EU og hva det betyr for Norge.

For å forstå betydningen av EUs rolle for Norge på sikt kan vi skille mellom tre ulike scenarier eller analytiske modeller for hvor EU går videre, som alle er veletablerte i litteraturen (Fossum og Trondal 2024; Riddervold et al. 2021): (i) En EU som etter hvert stopper opp i utviklingen og stagnerer på grunn av uenighet mellom medlemslandene og/eller folkelig motstand; (ii) en mer differensiert EU med mer integrasjon på noen områder enn andre, og variert deltakelse fra medlemslandene, og; (iii) et mer integrert og konsolidert EU, med mer felles politikk, regelverk

og tiltak innenfor EU systemet. Selv om ingen av disse scenariene kan utelukkes helt, er det lite empirisk belegg for at det første scenariet vil inntreffe. De senere årene har EU og medlemslandene måttet håndtere en rekke alvorlige kriser, og så langt har dette resultert i en utvikling mot mer integrasjon eller mer differensiert integrasjon, heller enn mindre.

6.1 Scenario 1: Mindre EU: En reversering av integrasjon og mer mellomstatlig samarbeid

Det første scenarioet er at EU bremser opp eller til og med bryter sammen på enkelte områder, eller at EU-landene velger å fokusere mer på mellomstatlig samarbeid enn på bindende politikk, slik at de overnasjonale elementene av EU-samarbeidet svekkes (Riddervold m.fl. 2021). Dette kan skyldes at EU-landene ikke har tilstrekkelig overlappende interesser (Schimmelfennig 2021), eller at de rammes ulikt av kriser. Man kan for eksempel tenke seg at landene i en mer ustabil verden ønsker større grad av kontroll over noen politikkområder eller større grad av frihet til å respondere uavhengig av de andre landene på ulike utfordringer. Eller at de ønsker å stå friere til å inngå samarbeid med andre land utenfor EU. En slik utvikling kan også skyldes økt EU-skepsis i befolkningen (Hooghe og Marks 2009), eller uenighet mellom landene. Konflikten i Gaza illustrerer for eksempel at EU-landene fremdeles har ulike synspunkter på viktige globale konflikter, og at det å finne enighet om felles posisjoner kan være krevende. Disse uoverensstemmelsene setter også spørsmålsteget ved EUs evne til konsekvent å fremme internasjonalt samarbeid og menneskerettigheter (Tocci 2024).

For Norge vil implikasjonen av en utvikling mot mindre integrasjon og mer konflikt være todelt. På den ene siden vil det gi medlemslandene større spillerom til å inngå avtaler og allianser med enkeltland som Norge, og Norge kan fokusere mer av utenrikspolitikken mot hovedstedene i Europa og i mindre grad mot utviklingen i EU. Samtidig vil en svekket rolle for EU også kreve at alle medlemslandene selv vil måtte drive omfattende bilateral utenriks- og sikkerhetspolitisk diplomatisk aktivitet. Det vil kunne innebære at Norge blir nedprioritert til fordel for større og viktigere land. Samtidig vil det trolig være områder der medlemslandene også vil ønske et samarbeid med Norge på samme måte som i dag, som innenfor energi, miljø og sikkerhet. Arktis vil være et område det vil være naturlig å søke samarbeid med Norge. Forskjellen vil være at man må samarbeide bilateralt snarere enn inn mot et mer samlet EU, slik man gjør i dag. Gitt Norges tverrpolitiske enighet om et behov for å knytte seg tettere til et felles europeisk samarbeid innen beredskap og krisehåndtering, kan man også stille spørsmål ved om dette er en ønsket utvikling fra norsk side.

Som allerede nevnt, er dette scenariet det minst sannsynlige. I stedet for en utvikling mot mindre EU, har vi, som vist i denne rapporten, sett en utvikling i motsatt retning – nemlig mot et sterkere EU. De mange krisene Europa har vært igjennom har ført til en økende vilje til å finne felles løsninger. Brexit, som på mange måter er et eksempel på delvis desintegrasjon ettersom det er første gang et medlemsland har valgt å forlate unionen, har vist hvor vanskelig det er å velge desintegrasjon. Ingen land har i dag utmeldelse på agendaen og mye tyder på at Brexit har hatt en avskrekkende effekt på mange EU-skeptiske partier rundt om i Unionen. Dette er tilfellet i land som Frankrike og Italia der EU-skeptiske partier ikke lenger ønsker å trekke landene ut av EU, men heller vil forsøke å reformere EU fra innsiden gjennom å arbeide for mer mellomstatlighet på en del områder (Scazzieri 2023; Fabbrini & Zgaga 2023). Utviklingen i Nederland er mer usikker etter at euroskeptiske Frihetspartiet (PVV) ledet av Gert Wilders vant stort i valget i 2023, men tradisjonelt har euroskeptiske partier blitt mindre ekstreme når de kommer i styringsposisjon. Italia under Georgia Meloni er et eksempel på det. Selv om dette kan endre seg, har euroskeptiske partier i EU-land heller ikke fått avgjørende innflytelse i EU, og har derfor ikke så langt påvirket utviklingen i EU i retning mindre integrasjon og samarbeid. Hittil har utviklingen gått tvert imot i motsatt retning. Selv land som

Ungarn har i liten grad lyktes med å bremse utviklingen mot et tettere utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid i EU. Ungarn er også økonomisk avhengig av EU. Valg i land som Polen og Spania i 2022 har også vist at støtten til euroskeptiske partier går tilbake enkelte steder. Utviklingen i europeisk integrasjon har også generelt bred støtte i EUs befolkning. Støtten til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, inkludert sikkerhet og forsvarspolitikken, har spesielt sterk støtte. Dette har vært tilfelle i lengre tid, men har blitt særlig tydelig siden Russland begynte å føre krig mot Ukraina. I Eurobarometerundersøkelsen publisert juni 2023 svarte 77% av de spurte at EU bør styrke partnerskap med land utenfor EU. Hele 80 % mente at forsvarssamarbeidet i EU bør økes, 77% var for en felles EU forsvars- og sikkerhetspolitikk, 77 % svarte at medlemslandenes kjøp av militært utstyr bør koordineres mer, 69 % ville at EU skal styrke sin kapasitet til å produsere militært utstyr, og 66 % svarte at mer penger bør brukes på forsvar i EU (Eurobarometer 2023).

Det er derfor mye som tyder på at selv om EU møtes med euroskeptisisme i deler av befolkningen, er det likevel lite sannsynlig at vi vil se en reversering av integrasjonsprosessen generelt eller innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken mer spesielt. I stedet ser vi at et uttalt behov for å løse felles kriser og utfordringer fører til mer heller enn mindre integrasjon. Spørsmålet er imidlertid hvilken form for integrasjon vi ser. Dette kan variere innenfor ulike områder og det er derfor langt mer sannsynlig at vi vil se en utvikling som er i tråd med ett av de to neste scenarioene – det vil si en utvikling mot mer differensiert integrasjon (scenario 2) eller en utvikling der vi ser små og store skritt i retning av en mer strømlinjeformet integrasjon (scenario 3). Man kan også tenke seg en kombinasjon av disse to.

6.2 Scenario 2: Differensiert integrasjon

En alternativ utvikling er at EU blir mer differensiert. Med differensiert integrasjon mener vi at noen politikkområder i EU er mer overnasjonale enn andre (vertikal differensiert integrasjon), eller at noen land har valgt å avstå fra å delta i enkelte deler av samarbeidet, men også at man åpner for å ta med enkelte utenforland (horisontal differensiert integrasjon). En utvikling mot mer differensiert integrasjon vil på mange måter ikke være et brudd med, men heller en forlengelse av, EU slik vi kjenner det i dag (Leruth m.fl. 2022). Eksempler på områder hvor EU er differensiert er eurosamarbeidet, Schengen, og utenriks- og sikkerhetspolitikken. I utenriks- og sikkerhetspolitikken er det, som vi har diskutert over, områder som er helt eller delvis overnasjonale, mens andre deler av samarbeidet formelt fremdeles fungerer mer som et regjeringssamarbeid. Det er også noen medlemsland som i perioder har valgt å ikke være med i enkelte deler av EUs politikk. Danmark hadde for eksempel inntil 2022 et unntak fra forsvarssamarbeidet i EU som de gikk bort ifra etter folkeavstemning, der krigen mot Ukraina var bakteppet. Samtidig er også EU differensiert ved at man i noen tilfeller åpner opp for at ikke-medlemmer også kan delta, om enn i en noe begrenset form. På den måten bidrar også Norges forhold til EU til differensiert integrasjon. Innen utenriks, sikkerhet og forsvarspolitikken kan vi også si at EU er del av et større, differensiert europeisk system der ulike aktører og samarbeidsarenaer, på subregionalt og regionalt nivå, innehar ulike roller og funksjoner, men der bidrar til å gjøre Europa mer samlet og bedre evnet til å forsvare felles interesser i en mer geopolitisk krevende verden. I et slikt differensiert europeisk system vil både European Political Community (EPC), EU, NATO, og diverse former for bilateralt og subregionalt samarbeid (som nordisk samarbeid) også bidra til større grad av differensiering (Rieker & Giske 2023).

Det er å forvente at både Europa som sådan og EU mer spesifikt vil fortsette en utvikling mot mer differensiering heller enn mindre, og at dette er noe som vil prege diskusjonene i EU fremover. Dette er også knyttet til utvidelse av EU, som igjen har blitt et prioritert mål. Ukraina,

Moldova, Georgia og Bosnia-Hercegovina har allerede fått kandidatstatus. Dette betyr at utvidelse nå er blitt et viktig geopolitisk virkemiddel, knyttet til EU-landenes ønske om å bidra til stabile nærområder og unngå at disse landene blir dominert av eksempelvis Russland og Kina. En konsekvens av at utvidelse igjen er et hovedtema i EU er også et økt behov for mer fleksibilitet i EU-samarbeidet. Flere land, inkludert store land som Tyskland, tar til orde for at man kan se for seg en gradvis utvidelse til nye land, for eksempel ved at de innlemmes i noen politikkområder, eller at kandidatland skal kunne delta i noen av EUs beslutningsorganer (Rådet for den europeiske union), også før de er tatt opp som medlemmer (Lynch 2023b). Dette er nytt i forhold til tidligere utvidelser. Det forholdsvis nyetablerte forumet European Political Community (EPC) kan også ses som et forsøk på å etablere møteplasser mellom medlemsland og europeiske land som ennå ikke er medlemmer i EU, men hvor man har felles interesser, for eksempel i forhold til Russland.

I en mer differensiert union vil skillet mellom medlemskap og ikke-medlemskap kunne bli mindre, siden fleksibilitet er en innebygget del av strukturene i et slikt system (Fossum & Trondal 2024). Dette kan gjøre det lettere for Norge å delta i de deler av samarbeidet man ønsker, forutsatt at EU også åpner for ekstern deltakelse fra land som ikke for eksempel er i medlemskapsforhandlinger. En del av diskusjonene i EU om mer fleksible tilknytningsformer går ut på ulike måter å få til en tettere tilknytning for Storbritannia i forsvars- og sikkerhetspolitikken. Det er imidlertid usikkert om mer fleksible løsninger vil inkludere land som Norge og Storbritannia, som ikke ønsker medlemskap. Selv om EU-landene bestemmer seg for å tilrettelegge for at kandidatland skal få delta i noen av EUs organer, som Rådet, mens medlemskapsforhandlingene innenfor ulike politikkområder pågår, er det lite trolig at land som ikke er kandidatland vil få samme mulighet til å delta. Innenfor forsvars- og sikkerhetspolitikken kan man imidlertid forvente at EU vil fortsette å åpne for deltakelse for ikke-medlemmer, da det på en del områder også vil kunne være i EUs interesse. Dersom dette samarbeidet derimot endres og blir overnasjonalt, som betyr at beslutninger tas ved flertall i EUs vanlige lovgivningsprosedyrer, vil deltakelse for ikke-medlemmer bli vanskeligere også her. Mye tyder på at utviklingen innenfor utenriks og sikkerhetspolitikken går i denne retningen (Rieker & Giske 2023).

6.3 Scenario 3: Små og store skritt mot mer integrasjon

Det tredje scenarioet er at EU fortsetter utviklingen mot mer samarbeid og integrasjon, og at dette skjer gradvis med små eller store skritt, på alle eller enkelte politikkområder. Dette er på mange måter det som historisk kjenner EU, og som har skutt fart i EUs møte med kriser siden 2000-tallet (Riddervold m fl 2021), også innen utenriks- og sikkerhetspolitikken, som vi har sett i denne rapporten (og som derfor ikke vil gjengis her).

I henhold til et slikt scenario vil man forvente at denne historiske utviklingen fortsetter og forsterkes, både politisk, institusjonelt og administrativt, og på sikt kanskje også fiskalt. I ytterste konsekvens, kan EU over tid bli et mer enhetlig politisk system, med større tilgang til egne ressurser, og med større grad av overnasjonalitet også på områder som i dag er mellomstatlige, som helse og sikkerhets- og forsvarspolitik (Fossum & Trondal 2024).

En av de store diskusjonene om EUs utenrikspolitik går i dag ut på om det skal innføres mer overnasjonalitet og flertallsbeslutninger også på områder som i dag krever enstemmighet, for at ikke enkeltland skal kunne blokkere beslutninger. Det er uenighet om dette vil kreve en traktatendring, eller om endringer kan skje innenfor eksisterende traktater, men det er sannsynlig at slike endringer kommer. Det er også viktig å huske på at selv om det er et formelt skille mellom de delene av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk som er overnasjonale og de som

formelt sett er mellomstatlige, vet vi at dette i realiteten er et uklart skille. Kommisjonens rolle i CFSP illustrerer hvordan ulike politikkområder, med ulik grad av overnasjonalitet, kombineres og spiller over i hverandre i mye større grad enn før (Riddervold & Trondal 2020). Som vi har vist i denne rapporten er det stadig vanskeligere å skille utenriks- og sikkerhetspolitikk fra andre områder. Det faktum at behovet for mer overnasjonalitet står på agendaen og at motstanden mot dette minker kan også tyde på at EU går i denne retningen (Rieker & Giske 2023).

6.4 Hvilket scenario er mest sannsynlig?

Oppsummert viser gjennomgangen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk i denne rapporten at EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske utvikling i stor grad utvikler seg i retning av en av de to siste scenariene eller en kombinasjon av disse. Det er i lite som tyder på at det går mot mindre integrasjon. Tvert imot har EU utviklet seg til å bli en kompleks politisk organisasjon som har kapasitet til å håndtere også flere parallelle kriser, og som medlemslandene i økende grad, og stadig raskere, søker til for å håndtere felles utfordringer (Riddervold m.fl. 2021).

Som vi har vist har EU allerede tatt store skritt i retning mer (differensiert) integrasjon innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken (inkludert forsyningssikkerhet og beredskap), og både forskningen på EUs responser på kriser de senere år og debattene som nå pågår i EU tyder på at dette er en trend som vil fortsette. Denne trenden vil også kunne ytterligere bli styrket av mer isolasjonistiske trender i amerikansk politikk. Meningsmålinger viser som nevnt at det i dag er mindre støtte til internasjonalt samarbeid blant republikanske velgere enn tidligere (Bolstad og Riddervold 2023), og diskusjonene rundt støtte til Ukraina illustrerer tydelig hvor polarisert amerikansk utenrikspolitikk har blitt. Det er mye usikkerhet knyttet til hva som skjer med den amerikanske sikkerhetsstrategien hvis Trump – eller på et senere tidspunkt en annen mer isolasjonistisk president – blir president i USA. Analytikere har også pekt på faren for at Trump vil trekke USA ut av NATO (Appelbaum 2024).

På grunn av en lov vedtatt i Kongressen i desember 2023,¹⁷ vil en amerikansk uttrekning av NATO være komplisert, og føre til en langvarig prosess i det amerikanske rettssystemet. Imidlertid vil også *et uttrykt ønske* om å trekke USA ut av NATO ha store konsekvenser for europeisk sikkerhet. I motsetning til EU, som er en politisk institusjon med stor institusjonell kapasitet, budsjettmidler og lovgivningsmyndighet på svært mange områder som er relevant for sikkerhet og forsvar, er NATO først og fremst en tillitsbasert forsvarsallianse. Til tross for at NATO også er en internasjonal institusjon med en integrert militær struktur, så er det først og fremst tilliten til at de andre og spesielt til at USA kommer til unnsetning ved et angrep (artikkel 5) som er selve fundamentet i alliansen (Bolstad & Friis 2023). Det er også denne tilliten som ligger til grunn for NATOs avskrekkende effekt. Og denne tilliten vil nødvendigvis svekkes ved en amerikansk president som stiller spørsmål ved eller ønsker å trekke USA ut av alliansen. Trump, eller en annen mindre Europa-fokusert president, kan også uansett velge å trekke amerikanske tropper ut av Europa (Appelbaum 2024; Riddervold 2024). Frykten for at dette kan inntreffe har vært en viktig drivkraft bak mange av de nyere initiativene på sikkerhets- og forsvarsområdet i EU.

Full strategisk autonomi for Europa, som også inkluderer territorielt forsvar, vil uansett ligge langt frem i tid. Samtidig er det lite trolig at europeisk forsvar og sikkerhetssamarbeid vil kollapse under et scenario hvor Trump, eller en annen amerikansk president, ønsker å trekke

¹⁷ Bestemmelsen ligger i 'National Defense Authorization Act.'

USA ut av NATO. Mange europeiske land vil nok søke å forsterke bilaterale avtaler med USA (Smith 2018), men det er sannsynlig at man samtidig vil søke å ytterligere forsterke det europeiske forsvarssamarbeidet (Riddervold 2024). Selv om Europa vil ha utfordringer med å håndtere et svakere amerikansk engasjement, handler tiltakene først og fremst om å tette viktige hull og ikke minst bedre koordineringen av de mange ulike samarbeidsformene som i dag allerede eksisterer enten i EU, i tilknytning til EU, eller gjennom ulike former for mini- og bilateralt samarbeid (Riddervold 2024; Rieker og Giske 2023). Diskusjonen rundt en styrking av europeisk sikkerhet- og forsvarspolitikken fokuserer derfor i stor grad hva som skal til for å styrke den europeiske pilaren i NATO, hvordan EUs sikkerhets- og forsvarspolitikken best kan supplere NATO og hvordan et tettere samarbeid mellom det to kan styrke europeisk sikkerhet. Dette vil også bidra til en bedre byrdefordeling som kan øke sjansene for at USA opprettholder sitt engasjement i Europa også under en mer isolasjonistisk president.

6.5 Implikasjoner for Norge

Som et NATO-medlem utenfor EU, kan ikke Norge ta full del i den utenriks- og sikkerhetspolitiske utviklingen i EU. Så langt har en «aktiv Europapolitikk» blitt ført av ulike regjeringer for å kompensere for de utenriks- og sikkerhetspolitiske ulempene ved dette utenforskapet i EU. Resultatet har blitt en rekke avtaler som på ulike måter og i ulik grad skal sikre norsk deltakelse. Denne tilnærmingen har imidlertid blitt stadig mer utfordrende etter hvert som skillene mellom hva som er utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken og hva som tilhører andre politikkområder knyttet til handel og innenrikspolitikken, har blitt mindre tydelige. Denne utfordringen har også blitt fremhevet i utredningene fra Koronakommisjonen (NOU 2021, NOU 2022), så vel som i rapportene fra Forsvarskommisjonen (NOU 2023a) og Totalforsvarskommisjonen (NOU 2023b).

I tillegg til EØS avtalen, har Norge, som kjent, en rekke avtaler med EU på ulike felt som ligger utenfor denne. Når det gjelder utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken, har Norge avtaler knyttet til det som faller inn under CFSP og CSDP. Innenfor rammen av CFSP er det en stor grad av uformelt samarbeid og politisk dialog. Her har Norge, med få unntak, for det meste valgt å støtte EUs mange utenrikspolitiske erklæringer og handlinger, inkludert sanksjoner. Bakgrunnen for det er at disse anses å være på linje med norsk utenrikspolitikken. 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 er dette 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 med EUs External Action Service (EEAS) som diskuterer samarbeidet. 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 m.fl. 2023).

Utover dette har Norge et sett av samarbeidsavtaler på justissektoren, som omfatter blant annet grensekontroll og politisamarbeid. Norge deltar også fullt ut i samordningsmekanismen for sivil 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, samt hva gjelder 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, Schengen-samarbeidet eller EØS?

Dette er områder som blir stadig viktigere deler av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk og knytter seg også i større grad til Kommisjonens kompetanseområder, eller hvor Kommisjonen i økende grad tildeles en større samordnende rolle. Det handler blant annet om samarbeid rundt økonomisk sikkerhet med mekanismer som screening av utenlandske investeringer og anti-coercion, men også utvikling av mekanismer som skal styrke den europeiske felles kapasiteten innenfor cybersikkerhet, helsesikkerhet, matsikkerhet, energisikkerhet, klimatilak, beskyttelse mot de negative konsekvensene av kunstig intelligens, osv. Mange av disse nye mekanismene ligger ikke under CFSP og er heller ikke alltid EØS-relevante. Dermed er det uklart hvordan Norge skal koble seg til disse samarbeidsmekanismene der man skulle ønske.

I sitt nye «strategiske kompass» for sikkerhet og forsvar fra mars 2022 uttrykte EU sitt ønske om å forsterke det konstruktive samarbeidet med Norge, og Norge ble karakterisert som EUs «most closely associated partner» (EU 2022: 56). Det er et godt utgangspunkt all den tid norsk politikk er å knytte seg til EU på dette området. Samtidig er det liten tvil om at det vil kreve mer av begge parter og ikke gir noen garantier for norsk deltakelse. De siste årene har utviklingen gått raskt, og som utenforland er det ingen dynamisk avtale eller mekanisme som sikrer norsk deltakelse når nye områder innlemmes i EU-samarbeidet. På mange områder som ikke er EØS-relevante vil det for eksempel ofte kreve at en egen bilateral avtale utarbeides. Og når nye hybride løsninger hverken er EØS-relevante eller rent CFSP er det ikke alltid klart hvordan disse skal se ut i praksis. Norske myndigheter setter kanskje ikke av nok ressurser til å ha oversikt over alt som skjer i EU, og til å føre en så aktiv og kreativ europapolitikk som kreves for å få så gode avtaler og ordninger som mulig. En annen utfordring med dette er at denne typen avtale ikke nødvendigvis vil bli prioritert fra EUs side, spesielt når ulike kriser dominerer agendaen. Brexit har også ført til et mye klarere fokus i EU på å skille mellom medlemmer og ikke-medlemmer, og en klarere signalisering av at tredje-land ikke kan forvente tilpassede tilknytningsformer. Risikoen er dermed både at Norge ikke kommer med på et tidlig nok tidspunkt, og at EU ikke prioriterer tredjelands-avtaler når nye mekanismer er på plass. Et helt konkret eksempel er de utfordringer Norge står overfor når det gjelder en mulig tilknytning til EUs nye satellitt-kommunikasjonsprogram, 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 per januar 2024g er det bare EU-landene, deres næringsliv og deres teknologi som vil få tilgang til systemet. Dersom man ikke får på plass en bilateral avtale, eller at den kommer på plass for sent til at norsk romindustri kan være med på å utvikle dette systemet, kan det svekke både norske næringslivsinteresser og norsk sikkerhet, ved at Norge risikerer å bli utestengt fra muligheten til å utnytte tjenestene i IRIS² på en effektiv måte (Rieker & Friis 2023). Mens forordningen ble undertegnet av medlemslandene 15. mars 2023 (Council of the EU and the European Parliament 2023), så har programmet vært på agendaen mye lenger. Det ble for eksempel annonsert av EUs kommisjonær for det indre markedet, Thierry Breton, på EUs romkonferanse i november 2021.¹⁸

Andre utfordringer for Norge er utviklingen av en tettere intern koordinering/integrasjon i EU og mer bilateralt samarbeid mellom EU og USA. På mange av de områdene som er særlig viktige i en ny og mer kompleks sikkerhetspolitisk kontekst, er det som vist ikke alltid NATO som er hovedaktøren. Krigen i Ukraina har også vist at det har utviklet seg et tettere samarbeid direkte mellom Kommisjonen og Det hvite hus. Det betyr at transatlantiske relasjoner på stadig

¹⁸ <https://www.euspace-conference2021.eu/>

flere områder utvikles gjennom bilaterale avtaler mellom e mer koordinert EU og USA. Dette gjelder, i tillegg til responsen på krigen mot Ukraina, også diskusjoner rundt forholdet til Kina og økonomisk sikkerhet, men også grønn omstilling og industristøtte, teknologisikkerhet, cybersikkerhet og ytre rom. Hvorvidt denne utviklingen vil fortsette er avhengig av den innenrikspolitiske utviklingen i USA.

6.5. Alternativer? Russlands invasjon av Ukraina har ført til at europeisk sikkerhet er truet. Norge er også spesielt utsatt nå som landet har blitt Europas viktigste energileverandør. Kritisk infrastruktur knyttet til energi er dermed blitt særlig utsatt og trenger økt beskyttelse – mot ulike former for sabotasje. I en tid med høy grad av usikkerhet er det viktig å ha så tett samarbeid så 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 vil være tilstrekkelig for å trygge norske sikkerhetspolitiske interesser – og da særlig de som ikke er dekket gjennom vårt medlemskap i NATO?

Det er ingen tvil om at norsk utenforskap er blitt mer krevende sett fra et utenriks- og sikkerhetspolitisk perspektiv. Gitt stor grad av tverrpolitisk enighet om at Norge skal tilknytte seg europeiske samarbeidsstrukturer ikke minst på områder relatert til krisehåndtering, forsyningsikkerhet og samarbeid med USA, er det også få gode alternativer til tette og bindende avtaler med EU, all den tid medlemskap ikke er på agendaen.

De alternativene som ofte skisseres har vært tettere bilateralt samarbeid med enkelte europeiske land, som Storbritannia, Tyskland eller Frankrike, styrking av det nordiske samarbeidet og en mer aktiv deltakelse i de alleuropeiske fora der Norge er fullt medlem, som OSSE eller det nyetablerte European Political Community (EPC). Dette er viktige fora hvor Norge bør søke å spille en så aktiv rolle som mulig. Det er for eksempel særlig viktig å prioritere det nyetablerte EPC hvor Norge trolig vil ha mulighet til å ta et europeisk lederskap ved å presentere seg som kandidat til å være vertskap for forumet (Rieker, 2023).

Samtidig er det viktig å understreke at ingen av disse foraene er noen fullgode alternativer til et tettere samarbeid med EU. Fremdeles vil det være slik at de viktigste beslutningene vil bli tatt i de to institusjonene som er mest innflytelsesrike – og det vil fortsette å være EU og NATO. Sverige og Finland har tatt konsekvensene av dette og søkt fullt medlemskap i NATO, og Danmark har besluttet å gå bort fra sitt forsvarsforbehold overfor CSDP. Selv om finsk og svensk medlemskap i NATO vil styrke den nordiske dimensjonen i NATO, 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 skal gå på bekostning av sterkere samarbeid også i EU. For disse landene er allerede EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk en integrert og vesentlig del av deres egen utenriks- og sikkerhetspolitikk. Vi vet også at en økende grad av diskusjoner om sikkerhet foregår innenfor EU (NOU 2012:2; NOU 2023a,b,c), og at EUs medlemsland koordinerer seg også i organisasjoner som NATO og OSSE. Etersom EU utvikler sin sikkerhetspolitikk på flere områder, samarbeider tettere direkte med USA, det nå er en større grad av overlapp mellom medlemmene i NATO og i EU, og pågående diskusjoner rundt hvordan det europeiske benet i NATO skal styrkes og eventuelt kobles til EU, er dette en trend som blir kraftig forsterket. En overordnet utfordring for Norge fremover er å finne sin plass i den nye europeiske sikkerhetsstrukturen som er under utvikling.

Et tettere bilateralt samarbeid med USA kan heller ikke fullt ut kompensere for 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 Norge på mange områder har flere felles interesser med Europa enn med USA, og fordi USA også samarbeider direkte med EU. Samtidig kan man heller ikke se bort ifra muligheten for at en styrking av mer isolasjonistiske trender i USA vil forsterke denne trenden, spesielt hvis en kandidat som er skeptisk til internasjonalt samarbeid vinner valget i 2024 og/eller senere valg. En mer internasjonalt orientert president vil trolig fortsette å samarbeide direkte med EU. På grunn av usikkerhet knyttet til utviklingen i USA er et viktig fokus i EU for tiden å etablere økt grad av institusjonalisering og mer bindende avtaler mellom USA og EU, nettopp for å sikre større grad av forutsigbarhet og tettere samarbeid uavhengig av innenrikspolitisk utvikling i USA. Norges oppmerksomhet mot dette feltet synes begrenset, og muligheten til deltakelse vil uansett forutsette at Norge får tilpassede avtaler etter at slike har kommet på plass mellom EU og USA. Uansett fremtidig politisk utvikling i USA er forventningen dessuten at USAs hovedfokus vil være rettet mot Asia og andre saker fremfor Europa.

Det er liten tvil om at nordisk forsvarssamarbeid blir både viktigere og enklere etter hvert som alle de nordiske landene blir fullverdige medlemmer i NATO. Samtidig så vil det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet også bli utfordret av at Norge og Island er det eneste landene som ikke er fullt med i begge institusjoner, og at en rekke sentrale utenriks- og sikkerhetspolitiske diskusjoner og beslutninger vil komme til å bli foretatt i EU.

En løsning, som nylig har vært foreslått, som bl.a. et flertall av medlemmene i Forsvarskommissjonen gikk inn for (NOU 2023a: 271), er å gå inn i forhandlinger med EU om en rammeavtale som kan regulere norsk deltakelse innenfor EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, CFSP. Det er imidlertid flere grunner til å hevde at en slik rammeavtale ikke er en tilstrekkelig løsning. Begrunnelsen for dette er først og fremst at det vil være vanskelig å avklare hvor grensene skal gå for en slik avtale. Som denne rapporten har vist er sikkerhetspolitikken nå blitt så overgripende at en rammeavtale som kun dekker CFSP uansett ikke vil være tilstrekkelig. Det er også vanskelig å se for seg en avtale som kan dekke alle politikkområder knyttet til sikkerhet og samfunnsikkerhet og beredskap som har en viss grad av overnasjonalitet og helt eller delvis ligger utenfor CFSP men uten at det er EØS-relevant. Det samme gjelder nye verktøy og instrumenter som nå utvikles på andre områder hvor Norge ikke er tilknyttet EUs politikk, som handelspolitikken og andre deler av EUs nye økonomiske sikkerhetstiltak.

Det er samtidig liten grunn til å frykte, slik enkelte har hevdet, at Norge med en slik avtale ville kunne komme til å bli trukket inn i en militær maktblokk underlagt EU, eller at det ville kunne undergrave NATO. Som vi har vist i denne rapporten utvikler EUs sikkerhetspolitikk i retning av en mer helhetlig sikkerhetspolitisk tilnærming der militær kapabilitetsutvikling kun utgjør en del, som primært har til hensikt å bidra til styrke den felles europeiske forsvarsevnen, hvilket også er en ønsket utvikling i NATO. I tillegg ser vi en utvikling i retning av et stadig tettere samarbeid og en tydeligere arbeidsdeling mellom de to sikkerhetspolitiske institusjonene som sammen har som mål å styrke europeisk sikkerhet i stort.

Så hvilket alternativ, med unntak av medlemskap, kan bidra til å løse denne utfordringen? En mulighet er å føre langt en mer pro-aktiv Europapolitikk, støttet opp av formelle bilaterale avtaler der det er mulig. En aktiv Europapolitikk har tradisjonelt vært det ulike regjeringer har lovet å føre, siden 1994, for å kompensere for utenforskapet. Dette har imidlertid vist seg vanskeligere å lykkes med i praksis, og politikken har ofte båret preg av å være reaktiv heller enn proaktiv. Så langt har det heller ikke vært tilstrekkelig politisk vilje til å fylle en slik politikk med konkret innhold. En virkelig aktiv eller pro-aktiv Europapolitikk vil kreve at mer

ressurser brukes i arbeidet opp mot EU og enkelte medlemsland. Det krever at man har tilstrekkelig kunnskap om hvordan EU fungerer og hva som er på trappene av lovgivning og annet samarbeid av betydning for Norge. Det vil også kreve langt bedre koordinering mellom ulike aktører nasjonalt enn det man har i dag. Uansett, så vil det bli stadig mer utfordrende å lykkes med en slik politikk da EU nå utvikler seg i et stadig raskere tempo og ikke vil prioritere å etablere egne særavtaler med tredjeland som ikke ønsker å være fullverdige medlemmer.

Referanser

- Abelson, D. E & Brooks, S. (red.) (2022) *Transatlantic relations. Challenge and Resilience*. London: Routledge.
- Applebaum, A. (2024) Trump will abandon NATO. *The Atlantic*. January/February. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2024/01/trump-2024-reelection-pull-out-of-nato-membership/676120/>
- 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, Ø. (2023) Transforming European Defense: A New Focus on Integration. *A Report of the CSIS Europe, Russia, and Eurasia Program*, June. Washington: CSIS. <https://www.csis.org/analysis/transforming-european-defense-new-focus-integration>
- Biscop, S. (2022) The New Force Model: Nato's European Army? Brussels: *Egmont Policy Brief* 285. Brussels: Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/the-new-force-model-natos-european-army/>
- Bradford, A. (2020) *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press
- Brooks, S.G. (2012) Can we identify a benevolent hegemon?, *Cambridge Review of International Affairs*, 25 (1): 27-38.
- Bolstad, G. & Riddervold, M. (2023) 'Polarization, Trump and Transatlantic Relations', ch. 24 in Akande, A. (red.), *The Misadventures of Donald J. Trump: On Faux Populism, Identity Politics, and the Struggle to Save Democracy*. London: Springer International Publishing
- Bolstad, G. & Friis, K. (2023) 'NATO and Transatlantic Security Relations', ch. 8 in Fahey, E. (ed.) *The Routledge Handbook of Transatlantic Relations*. Routledge.
- Börzel, T. & Schimmelfennig, F. (2017) 'Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe'. *Journal of European Public Policy*, 24(2): 278–296.
- Cave, B. (2023) How 'Decoupling' From China Became 'De-risking.' *New York Times*, May 20. <https://www.nytimes.com/2023/05/20/world/decoupling-china-de-risking.html>
- Carbone, M. (2015). 'Development and Foreign aid', ch. 62 in Jørgense, K.E, Arstad, Å.K., Drieskens, E., Laatikainen, K & Tonra, B. *The Sage Handbook of European Foreign and Security Policy*. London: Sage.
- Council of the EU and the European Parliament (2023) Regulation (EU) of the European Parliament and the Council of 15 March 2023 establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023-2027, 2023/588 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0588>
- Damro, C. (2012) Market power Europe, *Journal of European Public Policy*, 19 (5): 682–699.

- Droin, M. (2023) NATO and the European Union: The burden of sharing, *Commentary* January 17. Washington: Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/nato-and-european-union-burden-sharing>
- Duncombe, C. & Dunne, T. (2018) After liberal world order. *International Affairs*, 94(1), 25–42.
- The European External Action Service, HR/VP (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*. Brussels: The European External Action Service (EEAS). Brussels. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
- Eurobarometer (2023) ‘Eurobarometer: Europeans show strong support for the EU energy policy and for the EU's response to Russia's invasion of Ukraine and more optimism regarding the economy’. *Press Release* July 10. Brussels: *European Commission*,. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3755
- European Commission & HR/VP (2023) ‘EU Protocol for countering hybrid threats’. *Joint staff working document* SWD(2023) 116 final. Brussels: European Commission and High Representative of the Union for foreign affairs and security policy. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13344-2023-INIT/en/pdf>
- European Commission (2023a) Proposal for a regulation of the European parliament and the Council laying down measures to strengthen solidarity and capacities in the Union to detect, prepare for and respond to cybersecurity threats and incident. *Explanatory Memorandum* COM(2023) 209 final. April 18. Brussels: European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023PC0209>
- European Commission (2023b) *European economic security strategy*. Brussels: Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/689907>
- European Commission (2023c) ‘An EU Space Strategy for Security and Defence to ensure a stronger and more resilient EU’. *Press release* March 10. Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1601
- European Commission (2023e) ‘An enhanced EU Maritime Security Strategy for evolving maritime threats’. *Joint Communication to the European Parliament and the Council on the update of the EU Maritime Security Strategy and its Action Plan Maritime Security Strategy*. JOIN(2023) 8 final. March 10. Brussels: European Commission. https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/blue-economy/other-sectors/maritime-security-strategy_en
- European Commission (2022) ‘Ukraine: Commission presents options to make sure that Russia pays for its crimes’. *Press release* November 30 Brussels: European Commission.. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_7311
- European Commission (2021) ‘A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic’. *Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. October 13. Brussels: High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf
- European Commission (2020) ‘New EU Cybersecurity Strategy and new rules to make physical and digital critical entities more resilient’. *Press release* December 16 Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2391
- European Commission (2017) ‘The European Union is stepping up efforts to improve military mobility’. *Press release* November 10. Brussels. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_4385

- Fabbrini, S. & Zgaga, T. (2023) Right-Wing Sovereignism in the European Union: Definition, Features and Implications. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, June 19. <https://doi.org/10.1111/jcms.13497>
- Financial Times (2024) 'EU agrees to set aside profits from frozen Russian assets', January 29. <https://www.ft.com/content/a0200868-282c-4ff6-a37b-8a38ddd04c4a>
- Fiott, D. (2023) Cooperation in an era of strategic competition: EU-NATO Relations in the Context of War and Rivalry. *NUPI Policy brief 7*. Oslo: *Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)*. <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/cooperation-in-an-era-of-strategic-competitioneu-nato-relations-in-the-context-of-war-and-rivalry>
- Fossum, J.E., Lord, C, Farstad, Fay M., Farsund, A. A, Leiren, M. D. , Olsen, E. D. H., Riddervold, M., Saltnes, J. D., Svendsen, Ø. & Trondal, J. (2023) *Norway's EU Experience and Lessons for the UK: On Autonomy and Wriggle Room*. London: Routledge.
- Fossum, J.E & Trondal, J. (kommer 2024) *Hvilket Norge i hvilket Europa?* Oslo: Cappelen Damm.
- Friis, K. (2021) 'Norway, NATO and the Northern Flank', pp. 67–84 in Michele Testoni, M. (ed.) *NATO and Transatlantic Relations in the 21st Century: Foreign and Security Policy Perspectives*. London: Routledge:
- Fukuyama, F. (1989) *The End of History and the Last Man*. NY: Free Press
- Fukuyama, F. (2022) *Liberalism and Discontent*. NY: Macmillan
- Haass, R. (2021) 'The Age of America First: Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus'. *Foreign Affairs* (November/December): 85–98.
- Hadjiyianni, I. (2021) 'The European Union as a Global Regulatory Power'. *Oxford Journal of Legal Studies* 41 (1, Spring): 243–26.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009) A post-functionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1): 1–23.
- 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. (2023a) 'The strengthened role of the European Union in defence: the case of the Military Mobility project'. *Defence Studies* 23 (3): 436-456. Håkansson, C. (2023b) 'The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor'. *Journal of European Integration*. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2239998>
- Ikenberry, G. J. (2018) 'The End of Liberal International Order?'. *International Affairs* 94 (1): 7–23.
- Johnson, K. & Mackinnon, A. (2024) 'The U.S. Is Considering Giving Russia's Frozen Assets to Ukraine'. *Foreign Policy* January 30. <https://foreignpolicy.com/2024/01/30/biden-russia-ukraine-assesses-banks-senate/>
- 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.
- Knutsen, B. (2022) 'A Weakening Transatlantic Relationship? Redefining the EU–US Security and Defence Cooperation'. *Politics and Governance*, 10(2), 165-175.
- Latici, T. (2020) 'Understanding EU-NATO cooperation: Theory and practice'. *European Parliamentary Research Service* PE 659.269, October 8. Brussels: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)_659269](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)_659269)
- Leruth, B., Gänzle, S., & Trondal, J. (Eds.) (2022) *The Routledge handbook of differentiation in the European Union*. London: Routledge.

- Liu, R. & Yang, S. (2023) 'China and the liberal international order: a pragmatic and dynamic approach'. *International Affairs* 99 (4):1383–1400.
- Lynch, S. (2023a) 'Why Ursula von der Leyen matters to Biden'. *Politico* March 10. <https://www.politico.com/news/2023/03/10/ursula-von-der-leyen-biden-00086591>
- Lynch, S. (2023b) Germany's Baerbock pitches radical EU reform as bloc eyes expansion. *Politico* November 2. <https://www.politico.eu/article/germany-annalena-baerbock-radical-eu-reform-eu-commission/>
- NATO (2022) *NATO 2022 Strategic Concept*. Brussels: NATO. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- NATO (2023) *Joint declaration on EU–NATO cooperation*, January 10. Brussels: NATO. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.html
- NOU (2012) 'Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU'. *Norges Offentlige Utredninger* 2. Oslo: NOU. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- NOU (2021) 'Myndighetenes håndtering av Koronapandemien. Rapport fra Koronakommisjonen'. *Norges Offentlige Utredninger* 6. Oslo: NOU. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-6/id2844388/>
- NOU (2022) 'Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2'. *Norges Offentlige Utredninger* 5. Oslo: NOU. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-5/id2910055/>
- NOU (2023a) 'Forsvarskommisjonen av 2021. Forsvar for fred og frihet'. *Norges Offentlige Utredninger* 14. Oslo: NOU. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/?ch=1>
- NOU (2023b) 'Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid'. *Norges Offentlige Utredninger* 17. Oslo: NOU. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>
- OECD. (2019): 'A Fairer, Greener, Safer Tomorrow'. *Development Co-operation Report* Paris: OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2019_9a58c83f-en
- O'Carroll, L. (2024). 'EU agrees €50bn package for Ukraine as Viktor Orbán bows to pressure'. *The Guardian* February 1. <https://www.theguardian.com/world/2024/feb/01/eu-agrees-50bn-package-for-ukraine-as-viktor-orban-bows-to-pressure>
- Olsen, G. R. (2022) "'America is Back" or "America First" and the Transatlantic Relationship'. *Politics and Governance*, 10(2): 154-164.
- Peterson, J. (2018) 'Structure, agency and transatlantic relations in the Trump era'. *Journal of European Integration*, 40:5: 637–652.
- Portela, C. & Kluge J. (2022) 'Evaluating EU sanctions against Russia after the invasion of Ukraine'. Brief 11, October. *European Union Institute for Security Studies*. <https://www.iss.europa.eu/content/slow-acting-tools-evaluating-eu-sanctions-against-russia-after-invasion-ukraine>
- Riddervold, M. (2023) 'Avtaler med EU – Lettere sagt enn gjort'. *Altinget* 22 juni <https://www.altinget.no/eu/artikkel/riddervold-avtaler-med-eu-lettere-sagt-enn-gjort>
- Riddervold, M. (2024) 'Hva skjer om Trump trekker USA ut av Nato?' *Dagens Næringsliv* 16 januar. <https://www.dn.no/innlegg/sikkerhetspolitikk/forsvar/nato/hva-skjer-om-trump-trekker-usa-ut-av-nato/2-1-1582805>
- 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? Explaining Changing EU–US Relations'. *Politics and Governance*, 10(2): 128–133.
- Riddervold, M & Trondal, J. (2023). *Å studere EU*. Oslo: Fagbokforlaget
- Rieker, P. (2023) 'Regjeringen kan ta europeisk lederskap – om man vil'. *Dagens Næringsliv* October 7. <https://www.dn.no/kronikk/europa/emmanuel-macron/jonas-gahrstore/regjeringen-kan-ta-europeisk-lederskap-om-man-vil/2-1-1530340>
- Rieker, P. & Friis, K. (2023) Satser på sikre satellitter – Norge stengt ute. *Dagens Næringsliv* March 11. <https://www.dn.no/innlegg/satelitt/sikkerhetspolitikk/eu/satser-pa-sikre-satellitter-norge-stengt-ute/2-1-1416739>
- Rieker, P. & Giske, M.T. (2023) *European Actorness in a Shifting Geopolitical Order. European Strategic Autonomy Through Differentiated Integration*. London: Palgrave. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-44546-0>
- Rieker, P., Riddervold, M. & Gunnarsdottir, E. (2023) 'EU's respons på krigen i Ukraina'. Kap. 11 i Heier, T. *Krigen i Ukraina*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Schimmelfennig, F. (2021) 'Liberal intergovernmentalism', pp. 61–78 in M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave handbook of EU crises*. London: Palgrave Macmillan.
- Schmitz, R. (2023) 'Biden and the EU's von der Leyen meet to ease tensions over trade, subsidy concerns'. *NPR – National Public Radio* October 3. <https://www.npr.org/2023/03/10/1162516292/biden-and-the-eus-von-der-leyen-meet-to-ease-tensions-over-trade-subsidy-concern>
- Scazzieri, L. (2023) 'Meloni's balancing act'. *Euractiv* August 24. <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/melonis-balancing-act/>
- Sending, O.J., Bang, G., Melchior, A., Spets, A., Svendsen, Ø., Sverdrup, U. og Øverland, I. (2021). 'EU's grønne giv – implikasjoner for norsk europapolitikk'. *NUPI rapport 7*. Oslo: NUPI. <https://www.nupi.no/publikasjoner/cristin-pub/eus-groenne-giv-implikasjoner-for-norsk-europapolitikk>
- Smith, M. (2018) 'The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism'. *Journal of European Integration*, 40(5): 539-553.
- Smith, M.E. (2018b) '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.
- Smith, M. (2022) 'How Much of a New Agenda? International Structures, Agency, and Transatlantic Order'. *Politics and Governance*. 10(2): 219–228.
- Spektor, M. (2023) 'In Defence of the Fence Sitters. What the West Gets Wrong About Hedging'. *Foreign Affairs* 102(3): 8–16.
- Svendsen, Ø. (2019) 'Brexit and the future of EU defence: a practice approach to differentiated defence integration'. *Journal of European Integration*. 41(8): 993–1007.
- Tocci, N. (2019) 'Resilience and the role of the European Union in the world'. *Contemporary Security Policy* 41(2): 176–194.
- Van der Loo, G., Vandenbussche, T. And Aktoudianakis, A. (2021) 'The EU-US Trade And Technology Council: Mapping The Challenges And Opportunities For Transatlantic Cooperation On Trade, Climate, And Digital'. *Egmont Papers* 113 , September. Brussels: Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/the-eu-us-trade-and-technology-council-mapping-the-challenges-and-opportunities-for-transatlantic-cooperation-on-trade-climate-and-digital/>

- Von der Leyen, U. (2019). 'Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme'. Brussels: European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6408
- Wiermann, H. (2023). 'Cooperation is essential to European and Global Security'. *Per Concordiam. Journal of European Security and Defense Studies*, June 20. <https://perconcordiam.com/the-nato-eu-partnership-2/>