

FOKUS: 25 ÅR MED EØS

Spin-off av EØS? Norge og europeisk utenriks-,
sikkerhets- og forsvarssamarbeidØyvind Svendsen og Pernille Rieker
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

Sammendrag

Norge har samarbeidet tett med EU om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk siden slutten av 1990-tallet. Det er naturlig å se på dette samarbeidet som supplement til – eller spin-off av – EØS-avtalen. Når dette feltet nå er i endring med nye ambisiøse initiativer, samt at EUs forhold til tredjeland generelt vil revurderes som følge av brexit, vil dette få konsekvenser for Norges tilknytning til EU på dette området. Blant annet ser vi antydninger til det vi her kaller en mulig «EØS-ifisering» av dette feltet. Fokusbidraget analyserer tre utviklingstrekk og mulige konsekvenser av disse for Norge. Det første omhandler EUs beslutninger om det som skjer innenfor EU, nemlig PESCO og beslutningen om å styrke det felles europeiske forsvarsmarkedet. Det andre omhandler initiativer utenfor EU, som det franske europeiske intervensjonsinitiativet (EI2), som må ses i sammenheng med det første. Det tredje er brexit, som etter planen skal ta Storbritannia inn i «tredjelandsklubben», der Norge er en sentral aktør i dag. Hvilke konsekvenser får de nye initiativene tatt innenfor og utenfor EU, for Norge, og hva gjør brexit med Norges handlingsrom som utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeidspartner med EU?

Nøkkelord: EU · EØS · Norge · forsvar · sikkerhet · brexit

*Kontaktinformasjon: Øyvind Svendsen, e-post: OyvindS@nupi.no

©2019 Øyvind Svendsen og Pernille Rieker. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Øyvind Svendsen og Pernille Rieker (2019). Spin-off av EØS? Norge og europeisk utenriks-, sikkerhets- og forsvarssamarbeid. *Internasjonal Politikk*, 77(4): 378–387. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v77.1890>

Introduksjon

Norge har samarbeidet tett med EU om utenrikspolitikk, sikkerhet og forsvar siden slutten av 1990-tallet. Det er naturlig å se på både dette samarbeidet og Schengen-avtalen som supplement til – eller spin-off av – EØS-avtalen. Dette har ført til et omfattende og tett samarbeid med deltakelse i sivile og militære operasjoner, tilslutning til EUs politiske erklæringer og restriktive tiltak (som sanksjoner) mot stater og/eller enkeltpersoner, en samarbeidsavtale om informasjonsutveksling og tredjelandsdeltakelse i Det europeiske forsvarsbyrået.¹ I motsetning til EØS- og Schengen-avtalen er samarbeidet om utenrikspolitikk, sikkerhet og forsvar ikke avhengig av et enkelt oppsett med omfattende institusjonelle ordninger og dynamiske forpliktelser. Samarbeidet er i hovedsak ad hoc og preget av en rekke uformelle ordninger. Dette gir fleksibilitet, men innebærer også at Norge har få formelle kanaler for å få innflytelse over de vedtakene som fattes på EU-nivå.

Når dette feltet nå er i endring med nye ambisiøse initiativer, samt at EUs forhold til tredjeland generelt vil revurderes som følge av brexit, vil dette få konsekvenser for Norges tilknytning til EU på dette området. Mye er fortsatt usikkert, men som Christophe Hillion (2019) viser i en studie publisert tidligere i år, vil det kunne gi nye muligheter og begrensninger for hvordan Norge kan styrke samarbeidet og utvikle sin institusjonelle tilknytning til EU i dette raskt utviklende feltet. Et hovedpoeng er at det økende samspillet mellom utenriks- og forsvarspolitikk og andre områder av EU-samarbeidet, det vi her kaller en mulig «EØS-ifisering», åpner opp for at Norge vil kunne ende opp med et dypere utenrikspolitisk samarbeid med EU gjennom deltakelsen i det indre marked.

I fokusbidraget vil vi se nærmere på særlig tre utviklingstrekk og mulige konsekvenser av disse for Norge. Det første omhandler EUs beslutninger om det som skjer innenfor EU, nemlig PESCO og beslutningen om å styrke det felles europeiske forsvarsmarkedet. Det andre omhandler initiativer utenfor EU – som det franske europeiske intervensjonsinitiativet (EI2) – som må ses i sammenheng med det første. Det tredje er brexit, som etter planen skal ta Storbritannia inn i «tredjelandsklubben», der Norge er en sentral aktør i dag. Hvilke konsekvenser får de nye initiativene tatt innenfor og utenfor EU for Norge, og hva gjør brexit med Norges handlingsrom som utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeidspartner i EU?

Utenrikspolitikk, sikkerhet og forsvar er et av områdene innenfor EU der statene i størst grad har ivarettatt sin suverene bestemmelsesrett, og samarbeidet er fremdeles i stor grad preget av fleksibilitet. Med andre ord har det vært lite sentralisering av disse politikkområdene i EU, og i den grad det finner sted, ser vi at det åpner opp for mer differensiert integrasjon. For å forstå Norges rolle som et land som ikke er EU-medlem, men som søker samarbeid i en tid der mange nye initiativer

¹ Ifølge Europautredningen fra 2012 hadde Norge på det tidspunktet bidratt med 181 personer og 240 millioner kroner til EUs sivile operasjoner og 220 personer og 224 millioner kroner til EUs militære operasjoner (NOU, 2012:2).

har vokst frem, er det derfor naturlig å trekke på nyere forskningslitteratur innenfor studiet av differensiert integrasjon, særlig skillett mellom vertikal og horisontal integrasjon (Leuffen mfl., 2012; se også Leruth mfl., 2019). Mens vertikal differensiert integrasjon på dette feltet viser særlig til prosesser der man åpner for at visse land kan bli enig om å integrere sin forsvarspolitik mer enn andre (PESCO), viser horisontal differensiert integrasjon til muligheten for at medlemsland kan avstå fra deltakelse (opt-out), men også for at tredjeland kan delta (opt-in). Overordnet betyr dette at vi ikke utelukkende ser på europeisk samarbeid som et spørsmål om «innenfor eller utenfor» EU. I stedet ser vi på mangfoldet av praktiske og institusjonelle samarbeidsinitiativer innenfor EU og mellom (hele eller deler av) EU og tredjeland.

En sentral del av den seneste utviklingen innenfor EUs sikkerhets- og forsvarssamarbeid handler om å gjøre forsvarsindustrien til en integrert del av det indre markedet. Gjennom EØS-avtalen vil derfor vertikal integrasjon (dybden på EU-samarbeidet i lys av eksisterende rammeverk) ha implikasjoner for norsk forsvarsindustri. På dette området vil vi dermed kunne se en direkte spin-off-effekt av EØS-avtalen på det forsvarspolitiske samarbeidet med EU (Hillion, 2019). På det forsvarspolitiske feltet har Norge også en rekke bi- og multilaterale initiativer tatt utenfor EU, men tett knyttet til EUs satsinger. I tillegg til muligheten for «opt-outs» og «opt-ins» i EUs forsvarspolitik vil disse initiativene bidra ytterligere til horisontal differensiert integrasjon på dette politikkområdet. Før vi går løs på de to formene for integrasjon og graden av differensiering, vil vi starte med en kort gjennomgang av status for samarbeidet mellom EU og Norge på dette feltet, og av hvordan det vedvarende ønsket om tett samarbeid har vært forsøkt forklart i tidligere studier.

Hvorfor så tett samarbeid?

EUs utenrikspolitiske, og særlig forsvarspolitiske, samarbeid slik det foreligger i dag kom for alvor i stand etter et fransk-britisk toppmøte i St. Malo i 1998. Der ble landene enige om at EU måtte etablere en felles forsvarspolitik som på sikt kunne gi EU militærkapabiliteter og erstatte Vestunionen som Norge da var knyttet til. Norge valgte etter hvert å samarbeide tett med EU på dette området. Likevel går dette samarbeidet gjerne under radaren i den offentlige samtalen om Norges tilknytning til Europa. Her hjemme er det NATO som dominerer ordskiftet. Den omfattende Europautredningen fra 2012 viser til at norske myndigheter har hatt et ambivalent forhold til den sikkerhetspolitiske utviklingen i EU, men at man likevel har søkt å bidra på en konstruktiv måte (NOU, 2012).

Forskningen på Norges utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske forhold til EU har gitt flere svar på hvorfor Norge har søkt og stadig søker tett samarbeid med EU på disse områdene. Felles for tilnærmingene er at bildet er sammensatt, og at ulike forklaringer er komplementære heller enn konkurrerende. Pernille Rieker (2006; 2014) har vist hvordan økningen i samarbeidet kan skyldes tradisjonelle forhold, slik som norske interesser i lys av sikkerhetssituasjonen i Europa og stivhengighet som følge

av det historiske samarbeidet Vestunionen. Nina Græger (2002) har på lignende vis argumentert for at Norge har bidratt inn i EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk med håp om å få større innflytelse når beslutninger tas. Helene Sjørnsen (2015) har vist hvordan norske interesserer alene ikke kan forklare det økte samarbeidet Norge har utviklet med EU på dette området, og at behovet for å bli anerkjent som en del av det europeiske sikkerhetspolitiske fellesskapet kan være en tilleggsforklaring. Norges tilnærming har endret seg fra å forsøke å bremse utviklingen til å bli det hun kaller en «konstruktiv bidragsyter». (Sjørnsen, 2008).

Videre har Rieker (2006; 2014) pekt på hvordan det er stor støtte til økt norsk deltakelse i europeisk integrasjon i utenriksbyråkratiet, og at embetsverket har gått gjennom en såkalt europeiseringsprosess, der økt samarbeid oppleves som «det rette». Disse forklaringene ligger tett opptil argumentet om at Norge, som en liten stat, søker status (Neumann og Carvalho, 2015). Svendsen (2016) har argumentert for at det integrasjonsvennlige utenriksbyråkratiet i Norge møtes med et stigma som «outsider» i Europa, noe søken om tettere samarbeid kan være med på å korrigere. Til tross for all forskningen på samarbeidet mellom EU og Norge er følgende verdt å merke seg i lys av at det nå skjer større utviklinger i EU innen utenriks, sikkerhet og forsvar: «Selv om regjeringer av ulik politisk farge har ført en aktiv Europapolitikk, har Norges forhold til CSDP likevel vært mer preget av skuffelser og motbakke, enn av resultater» (Græger, 2019, s. 89). Man skal ikke se bort fra at de nye ambisjonene og initiativene i EU vil kunne lede norske myndigheter til å forsøke å rette på dette inntrykket for fremtiden. Dog har Bjørn Olav Knutsen (2010, s. 185) bemerket hvordan den norske ambivalensen mot EUs sikkerhetspolitikk opprettholdes av politikere, embetspersoner og forsvarsfolk som mener at «EU egentlig ikke spiller noen stor rolle i utformingen av europeisk sikkerhet».

Vertikal integrasjon og differensiering: Nye trender i EUs forsvarssamarbeid

Selv om vi mener at de mange komplementære forklaringene på hvorfor Norge har søkt utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid med EU, fortsatt står seg godt, så har man i liten grad sett på betydningen av EØS-avtalen for samarbeidet mellom Norge og EU også på dette feltet. For det første er det grunn til å anta at EØS-avtalen trolig har hatt en indirekte betydning, og at samarbeidsavtalene Norge har oppnådd med EU innenfor utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitikken, trolig har blitt muliggjort av at Norge allerede har et omfattende og velfungerende forhold til EU gjennom EØS. For det andre ser vi også at EØS-avtalen mer direkte bidrar til å forme Norges videre tilknytning til EU på dette feltet. Dette henger særlig sammen med at skillet mellom interne og eksterne trusler, og dermed også de ulike politikk-områdene, i noen grad blir visket ut. Dette bidrar til en større grad av differensiert integrasjon i EU – i et felt som har vært preget av strengt mellomstatlig samarbeid. Det at Europakommisjonen får en større rolle når det gjelder finansieringen av samarbeidet på dette feltet, vil, i tillegg til initiativer for økt integrering innenfor

europaisk forsvarsindustri, få konsekvenser for Norge og kunne bidra til det som har blitt referert til som en EØS-ifisering av forsvarspolitikken (Hillion, 2019).

Gitt begrensningene som historisk har preget viljen til å styrke samarbeidet innenfor forsvarspolitikken i EU, har utviklingen de seneste to–tre årene vært formidable, for å bruke ordene til en av de ekspertene som kjenner dette området best (Tocci, 2018). Flere nye initiativer har blitt iverksatt for å styrke EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske element, slik som årlige felles tilstandsvurderinger av fremgangen på området (CARD), et hovedkvarter for planlegging og gjennomføring av det EU kaller lavintensitetsoperasjoner, strategisk partnerskap med NATO og et såkalt permanent strukturert samarbeid (PESCO) (Svendsen, 2019). Selv om utviklingen har vært stor de siste par årene, særlig sammenlignet med foregående år, så vil det ta tid før den felles operasjonelle forsvarsevnen til EU vil være reelt styrket (Biscop, 2017). Dette er en prosess som krever omstilling i alle medlemsland. Men det som er nytt, er at man har blitt enig om et mer forpliktende samarbeid enn tidligere, samtidig som Europakommisjonen, som inntil nå har hatt en svak rolle på dette området, har opprettet et europeisk forsvarsfond (EDF) som har til hensikt å stimulere den europeiske forsvarsindustrien til å samarbeide tettere. EUs globale strategi fra 2016 er videre fundert på målet om strategisk autonomi for EU (EU, 2016). Strategisk autonomi er EU-lingua for evnen til å handle på egen hånd som union i internasjonal politikk, særlig fritt fra USA. Samtidig henger ambisjonen om strategisk autonomi tett sammen med unionens økte vilje til å ta ansvar for sin egen sikkerhet (Fiott, 2018).

Når det så kommer til Norges forhold til EU på dette området, i lys av EØS-avtalen, er det særlig etableringen av EDF som er relevant. Hensikten med fondet er å bidra til å stimulere til flernasjonalt samarbeid innenfor forskning på og utvikling av militære kapabiliteter. Denne utviklingen – med forbehold om medlemsstatenes vilje til å satse videre – griper inn i økonomiske forhold som ligger tett opp til EØS-avtalens område, og som norske myndigheter og forsvarssektoren har interesse av å følge tett (Hillion, 2019). Forsvarssektoren er den mest beskyttede i Europa, og dersom det indre markedets logikker får mer betydning på dette området, vil Norges integrasjon i EU styrkes på dette området. Dette har også vært et ønske fra Solberg-regjeringens og utenriksdepartements side (se Skogen, 2018), og det er grunn til å anta at denne viljen særlig skyldes et ønske om å sikre muligheter, kontrakter og potensielt store inntekter for tunge, delvis statseide selskaper som Kongsberg Gruppen og Nammo. Norge har også ytret ønske om å få muligheten til å delta på prosjekter gjennom PESCO, men hvorvidt det vil åpnes opp for tredjeland her, er ennå ikke avklart fra EUs side.

Horisontal integrasjon og differensiering: Flernasjonale ordninger i europeisk samarbeid

I tillegg til utviklingen i EU er det ikke bare innenfor institusjonene at forsvarssamarbeidet styrkes. NATO er selvsagt særrelevant her, fordi Norges hovedvekt hva

gjelder internasjonalt samarbeid på utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid, ligger nettopp hos NATO. Slik er det også for de EU-medlemmene som er medlem av NATO.² Selv om det er større enighet om at EU og NATO er komplementære heller enn konkurrerende, og at det nå også foreligger en avtale om parallell utvikling mellom de to institusjonene (se Tusk mfl., 2016), er balansen og arbeidsdelingen mellom de to fortsatt et potensielt politisk stridstema når EU satser mer på utenriks, sikkerhet og forsvar.

I tillegg til utviklingstrekkene i NATO og mellom NATO og EU har vi også sett flere bi- og multilaterale europeiske initiativer utenfor den institusjonelle strukturen, som alle har til hensikt å styrke Europas forsvarsevne. Et eksempel her er det nordiske forsvarssamarbeidet (NORDEFKO) der man i økende grad ser fordeler med å samarbeide både økonomisk og sikkerhetspolitisk (se Haugevik og Sverdrup, 2019, s. 18). Et annet eksempel som er relevant for Norges del, er den britisk ledete styrken Joint Expeditionary Force (JEF). Den ble opprettet av britene for potensielt å videreføre samarbeidet fra krigen i Afghanistan og Irak og består av de nordiske landene, de baltiske landene samt Nederland og Storbritannia selv (Saxi, 2017). Britene har i tillegg et lignende, bilateralt samarbeid med Frankrike, som ble inngått i 2010 under navnet Combined Joint Expeditionary Force (CJEF). CJEF er en del av Lancaster House-traktatene, som har tatt sikte på å styrke det fransk-britiske forsvarssamarbeidet på flere områder (Storbritannias regjering, 2010).

Frankrikes posisjon vedrørende utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid de senere årene er også spesielt viktig. For det første er Frankrike siden 2009 fullt ut med i den integrerte militære strukturen i NATO. Dette har bidratt til større komplementaritet mellom EUs og NATOs prosesser. For det andre har Frankrike vært en pådriver når det gjelder horisontal differensiert integrasjon på dette feltet. Fra fransk side blir dette sett på som eneste måte å kunne styrke europeisk forsvarsevne raskt på (Rieker 2019). På den ene siden har Macron vært en pådriver for de satsingene vi har sett internt i EU (PESCO og EDF), men på den andre siden har han slettet ikke lagt alle eggene i «EU-kurven». Macron lanserte et europeisk intervensjonsinitiativ (EI2) i en mye omtalt tale han holdt ved Sorbonne-universitetet i 2017 (se Macron, 2017). Målet med initiativet er å bygge en felles strategisk kultur som kan understøtte PESCO og EDF samt gjøre det lettere for Europa å handle uavhengig av USA om nødvendig. Norge ytret tidlig et ønske om å bli med på initiativet og er nå en del av det (Søreide, 2019; Forsvarsdepartementet, 2019).

Vi ser at utviklingen på det forsvarspolitiske feltet i Europa i stor grad er preget av både vertikal og horisontal differensiert integrasjon, og dette har konsekvenser for Norge som NATO-land med tett tilknytning til EU. Innenfor EU ser vi at den vertikale differensierte integrasjonen potensielt åpner nye veier for Norge. Ettersom den interne EU-satsingen hovedsakelig handler om økonomisk samarbeid for på sikt å øke den operative kapasiteten til EU, vil konsekvensene for Norge potensielt bli en

² Kun Finland, Irland, Kypros, Malta, Sverige og Østerrike er medlemmer av EU, men ikke av NATO.

«EØS-ifisering» av forsvarsøkonomien. Når det kommer til den horisontale differensierte integrasjonen, ser vi en stadig økende grad av tverrgående, bi- og multilaterale initiativer som tar sikte på å samordne europeiske staters intervensjonsevne på relativt kort sikt. Det er innenfor denne differensierte integrerte sikkerhetspolitiske arkitekturen Norge må navigere.

Brexit og en endret tredjelandssrolle – differensiert forsvarsintegrasjon «in the making»

Som vi har sett over, drives den horisontale differensierte integrasjonen i europeisk samarbeid om utenriks, sikkerhet og forsvar først og fremst av Frankrike. Men Storbritannia spiller også en viktig rolle, særlig gjennom JEF og CJEF. I lys av dette er det selvsagt verdt å merke seg at utviklingen i EUs forsvarssamarbeid har skutt fart samtidig med den store krisen som løper parallelt, nemlig Storbritannias uttreden av unionen. Faktisk ble den globale strategien, som er styringsdokumentet for EUs økte ambisjoner, publisert få dager etter at britene avholdt sin folkeavstemning om EU-medlemskapet den 23. juni 2016. Det er, som Richard Whitman (2019) også har bemerket, en viktig motsetning i spørsmålet om brexit og økt forsvarssatsing i EU. EUs ambisjoner om økt strategisk autonomi – altså evne til å handle militært uavhengig av spesielt USA – svekkes potensielt av at Storbritannia forlater unionen. Tønen i både Brussel og Storbritannia har dog vært nokså unisont knyttet til at EU og UK – på tross av brexit – bør søke å samarbeide tett om utenriks, sikkerhet og forsvar (Europakommisjonen, 2018; Storbritannias regjering, 2017). Avtalen som ble fremforhandlet mellom EU og Theresa Mays regjering, var også klar på dette, og ambisjonene om samarbeid på området ble ikke endret i forbindelse med Boris Johnsons reforhandling av avtalen (Storbritannias regjering, 2018). Samtidig har EU vært tydelig på at når Storbritannia velger å bli et tredjeland, vil det også få konsekvenser. Uttestengingen av Storbritannia fra det prestisjefulle Galileo-prosjektet, et europeisk alternativ til amerikanernes GPS, er det fremste eksempelet på dette (Sus & Martill, 2019; Svendsen & Adler-Nissen, 2019). Hvordan dette ender til slutt, er avhengig av utfallet på brexit prosessen og ligger stadig noen år frem i tid.

Fordi europeisk samarbeid innenfor utenriks, sikkerhet og forsvar er et sammensatt bilde innenfor, utenfor og på tvers av EUs formelle strukturer, er usikkerheten rundt brexit en viktig uavklart variabel når det kommer til tredjelandssrollen. For Norge betyr dette at videre avklaringer og utvikling av mulige fremtidige tilknytninger til EU på dette området dels hemmes, eller i det minste bremses, av brexit. Samtidig har Norge EØS-tilknytningen som muliggjør den potensielle «EØS-ifiseringen», uavhengig av resultatet av brexit. I skrivende stund virker Norges strategi å være at det er viktig å søke tilknytninger der det er mulig, og i så fall er dette på linje med den politikken Norge har ført i lengre tid på dette området – og uavhengig av hvem som sitter i regjering.

Konklusjon

Målet med dette fokusbidraget har vært todelt. For det første har vi ønsket å vise hvordan Norges mange koblinger til EU og europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik på ulike måter kan anses på som en spin-off av EØS-avtalen – først og fremst fordi den har beredt grunnen for nye og omfattende avtaler. For det andre har vi ønsket å vise hvordan utviklingen i europeisk forsvarspolitik best kan forstås som en prosess med differensiert (vertikal og horisontal) integrasjon, og hvilke konsekvenser denne kompleksiteten kan få for Norge og norsk forsvarspolitik. Ved å skille mellom vertikal og horisontal differensiert integrasjon blir det lettere å få frem utfordringer og muligheter for Norge med tanke på tett koblede, om enn ulike prosesser.

Når det gjelder prosessene innenfor EU, som kan karakteriseres som vertikal differensiert integrasjon, byr disse på både muligheter og utfordringer for Norge. Utviklingen av PESCO er i utgangspunktet reservert for EU-medlemmer, men vil potensielt kunne bli åpnet opp for tredjeland på sikt. En fremtidig samarbeidsavtale med britene om deltakelse i PESCO kan for eksempel gi muligheter også for Norge. Et annet aspekt ved den vertikale differensierte integrasjonen på dette området er utviklingen innenfor den økonomiske delen av det forsvarspolitiske samarbeidet. Ettersom hoveddelen av EUs forsvarspolitik fortsatt er preget av differensiert integrasjon, så er det interessant å merke seg at denne delen av samarbeidet beveger seg stadig nærmere EØS-avtalens område, nemlig det indre marked. Det innebærer at vi vil kunne se en EØS-ificering av dette politikkområdet som vil innebære både utfordringer og muligheter for norsk våpenindustri.

I tillegg til at den differensierte integrasjonsprosessen internt i EU får konsekvenser for Norge, så gjelder det også de mange prosesser som foregår helt eller delvis utenfor EU, og som vi har identifisert her som horisontal differensiert integrasjon. I tillegg til det eksisterende og dominerende NATO-samarbeidet, som også har sine formelle og uformelle koplinger til EU, så er det tatt initiativ til flere bi- og multilaterale prosesser som i hovedsak knytter seg til samarbeid om operasjonelle kapabiliteter – og som inkluderer både EU-medlemmer og tredjeland. Overordnet ser vi altså store bevegelser i både vertikal og horisontal differensiert integrasjon på dette feltet. Så langt har Norge valgt en tilnærming som innebærer en tettest mulig tilknytning der det er mulig, uavhengig av om disse foregår innenfor NATO eller EU eller utenfor de institusjonelle strukturene. Dette er en pragmatisk tilnærming som har vært mulig å gjennomføre grunnet en bred politisk enighet i Norge, men også fordi EØS-avtalen har vært en døråpner, ettersom Norge blir sett på som en troverdig samarbeidspartner for EU, noen ganger i større grad enn enkelte medlemsland.

Om forfatterne

Øyvind Svendsen er forsker i forskningsgruppen for global orden og diplomati ved NUPI. Han er ph.d.-stipendiat ved Københavns Universitet og har mastergrad i International Relations Theory fra London School of Economics.

Pernille Rieker er forsker I på NUPI i forskningsgruppen for sikkerhet og forsvar. Hun er også koordinator for NUPIs senter for europastudier. Hun har doktorgrad fra Universitetet i Oslo (2004) og har publisert både om EUs og europeiske lands utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Litteraturliste

- Biscop, S. (2017). Differentiated integration in defence: A plea for PESCO. Hentet 27. august 2019 fra https://www.iai.it/sites/default/files/eu60_1.pdf.
- Carvalho, B. D. & Neumann, I. B. (2015). *Small state status seeking*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- EU (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy. Hentet 14. juni 2017 fra <http://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.
- Europakommisjonen (2018). Slides on foreign, security and defence policy. Hentet 27. august 2019 fra https://ec.europa.eu/commission/publications/slides-foreign-security-and-defence-policy_en.
- Fiott, D. (2018). Strategic autonomy: Towards 'european sovereignty' in defence? Hentet 27. august 2019 fra <https://www.iss.europa.eu/content/strategic-autonomy-towards-european-sovereignty-defence>.
- Forsvarsdepartementet (2019). Norge blir med i europeisk forsvarssamarbeid. Hentet 21. oktober 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-blir-med-i-europeisk-forsvarssamarbeid/id2669547/>.
- Græger, N. (2002). Norway and the EU security and defence dimension: A 'troops-for-influence' strategy. I N. Græger, H. Larsen & H. Ojanen (Red.), *The ESDP and the Nordic countries. Four variations on a theme* (s. 33–89). Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Græger, N. (2019). Veivalg og spenninger i norsk sikkerhetspolitikk: Norges forhold til NATO og EU. *Internasjonal Politikk*, 77(1), 84–94.
- Haugevik, K. & Sverdrup, U. (Red.) (2019). Ten years on: Reassessing the Stoltenberg report on Nordic cooperation. Hentet 27. august 2019 fra <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/2598295>.
- Hillion, C. (2019). Norway and the changing common foreign and security policy of the European Union. *NUPI Rapport*, 1/2019, 1–34.
- Knutsen, B. O. (2010). Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i forhold til FN, NATO og EU – dilemmaer og utfordringer. I G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig* (s. 171–188). Bergen: Fagbokforlaget.
- Leruth, B., Gänzle, S. & Trondal, J. (2019). Exploring differentiated disintegration in a post-Brexit European Union. *Journal of Common Market Studies*, Early view, 1–18.
- Leuffen, D., Rittberger, B. & Schimmelfennig, F. (2012). *Differentiated integration: Explaining variation in the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Macron, E. (2017). Sorbonne speech of Emmanuel Macron - Full text/English version. Hentet 15. november 2017 fra <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>.
- NOU 2012: 2. (2012). Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- Rieker, P. (2006). Norway and the ESDP: Explaining Norwegian participation in the EU's security policy. *European Security*, 15(3), 281–298.
- Rieker, P. (2014). Active participation despite limited influence. Explaining Norway's participation in EU's security policy. I R. Allers, C. Masala & R. Tamnes (Red.), *Common or divided security – German and Norwegian approaches to 21st century security challenges* (kap. 8). New York: Peter Lang Editions.
- Rieker, P. (2019). France, differentiated defense integration and strategic autonomy. Paper presentert ved EISA Annual conference, 14. september. Sofia: European International Studies Association.
- Saxi, H. L. (2017). British and German initiatives for defence cooperation: The joint expeditionary force and the framework nations concept. *Defence Studies*, 17(2), 171–197.
- Sjursen, H. (2008). Fra bremsekloss til medløper: Norge i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 25(4), 323–332.
- Sjursen, H. (2015). Reinforcing executive dominance: Norway and the EU's foreign and security policy. I E. O. Eriksen & J. E. Fossum (Red.), *The European Union's non-members: Independence under hegemony?* (s. 189–208). London: Routledge.

- Skogen, T. (2018). Norwegian security policy – including participation in the CSDP. Hentet 1. oktober 2019 fra <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norwegian-security-policy--including-participation-in-the-csdp/id2592184/>.
- Storbritannias regjering (2010). UK-France defence co-operation treaty announced. Hentet 27. august 2019 fra <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-defence-co-operation-treaty-announced-2>.
- Storbritannias regjering (2017). Foreign policy, defence and development. A future partnership paper. Hentet 30. juni 2019 fra https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643924/Foreign_policy_defence_and_development_paper.pdf.
- Storbritannias regjering (2018). Withdrawal agreement and political declaration. Hentet 30. juni 2019 fra <https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration>.
- Sus, M. & Martill, B. (2019). Channel trouble? Challenges to UK-EU security collaboration after Brexit. I C. Baciú & J. Doyle (Red.), *Peace, security and defence cooperation in post-Brexit Europe* (s. 29–49). Cham: Springer.
- Svendsen, Ø. (2016). Stigma i internasjonal politikk: Norge, EU og søken etter «det normale» i en post-sovjetisk sikkerhetskontekst. *Internasjonal Politikk*, 74(1), 1–20.
- Svendsen, Ø. (2019). Brexit and the future of EU defence: a practice approach to differentiated defence integration. *Journal of European Integration*, Latest Articles, 1–15.
- Svendsen, Ø. & Adler-Nissen, R. (2019). Differentiated (dis)integration in practice: The diplomacy of Brexit and the ‘low’ politics of ‘high’ politics. *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.12960>
- Søreide, I. E. (2019). Defending the security architecture in Europe. Hentet 27. august 2019 fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvar_sikkerhet/id2628501/.
- Tocci, N. (2018). Towards a European security and defence union: Was 2017 a watershed? *Journal of Common Market Studies*, 56(S1), 131–141.
- Tusk, D., Juncker, J. C. & Stoltenberg, J. (2016). Joint declaration. Hentet 14. juni 2017 fra http://www.nato.int/cps/de/natohq/official_texts_133163.htm.
- Whitman, R. (2019). EU security ambitions are hostage to the Brexit process. Hentet 27. august 2019 fra https://www.chathamhouse.org/expert/comment/eu-security-ambitions-are-hostage-brexit-process?CMP=share_btn_tw.

Abstract in English
**Spin-off of the EEA? Norway and the European Foreign,
Security and Defense Policy**

Norway has cooperated closely with the EU on foreign, security and defense policy since the late 1990s. It seems fitting to look at this cooperation as a supplement to – or spin-off of – the EEA agreement. As this field is now changing, with new ambitious initiatives, and that the EU’s relations with third countries will generally be reassessed as a result of Brexit, this will have consequences for Norway’s relations with the EU in this area. Among other things, we see trends towards what we label a possible “EEA-isation” of this field. This focus article analyses three developments and potential consequences for Norway. The first concerns EU decisions on what is happening within the EU, namely PESCO and the decision to strengthen the common European defense market. The second concerns initiatives outside of the EU, such as the French European Intervention Initiative (EI2), which must be seen in relation to the first. The third is Brexit, which is an attempt to take the UK into the “third country club” where Norway so far has been the key player. What are the consequences of the new initiatives taken within and outside the EU for Norway, and what does Brexit do to Norway’s agency as a partner to the EU in the area of foreign, security and defense policy?

Keywords: EU · EEA · Norway · defense · security · Brexit