

John Erik Fossum og Jarle Trondal (red.)

HVILKET NORGE I HVILKET EUROPA?



Hvilket Norge i hvilket Europa?

John Erik Fossum og Jarle Trondal (red.)

Hvilket Norge i hvilket Europa?

CAPPELEN DAMM FORSKNING

© 2025 John Erik Fossum, Jarle Trondal, Arild Aurvåg Farsund,
Merethe Dotterud Leiren, Arne Melchior, Marianne Riddervold,
Pernille Rieker, Johanne Døhlie Saltnes og Ulf Sverdrup.

Bokens design og sats: © 2025 Cappelen Damm AS.

Dette verket omfattes av bestemmelsene i *Lov om opphavsretten til åndsverk m.v.* av 1961. Verket utgis Open Access under betingelsene i Creative Commons-lisensen CC-BY-NC-ND 4.0. Denne tillater tredjepart å kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format, under betingelse av at korrekt kreditering og en lenke til lisensen er oppgitt, og at man indikerer om endringer er blitt gjort. Tredjepart kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller tredjepart eller tredjeparts bruk av verket. Materialet kan ikke benyttes til kommersielle formål. Dersom tredjepart remixer, bearbeider eller bygger på materialet, kan ikke det endrede materialet distribueres. Enhver bruk av hele eller deler av verket som input eller som treningskorpus i generative modeller som kan skape tekst, bilder, film, lyd eller annet innhold og uttrykk, er ikke tillatt uten særskilt avtale med rettighetshaverne.

Lisensvilkår: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.no>

Boka er utgitt med støtte fra CICERO Senter for klimaforskning, Norges forskningsråd, Norsk utenrikspolitisk institutt, Universitet i Agder, Universitetet i Bergen, Universitet i Innlandet, Universitetet i Oslo og Utenriksdepartementet.

ISBN Heftet utgave: 978-82-02-88483-3

ISBN PDF: 978-82-02-84071-6

ISBN EPUB: 978-82-02-89235-7

ISBN HTML: 978-82-02-89236-4

ISBN XML: 978-82-02-89237-1

DOI: <https://doi.org/10.23865/cdf.260>

Dette er en fagfellevurdert antologi.

Cappelen Damm Forskning er redaksjonen for åpen forskningspublisering i Cappelen Damm Akademisk.

Omslagsdesign: Carine Fløystad, Cappelen Damm AS

Cappelen Damm Forskning
forskning@cappelendam.no



Innhold

Forord	7
Kapittel 1 EU som politisk system og scenarier for Norge	9
<i>John Erik Fossum og Jarle Trondal</i>	
Kapittel 2 EU, Norge og tre teoretisk baserte scenarier for EUs utvikling	19
<i>John Erik Fossum og Jarle Trondal</i>	
Kapittel 3 Økonomisk sikkerhet i EU og Norge	51
<i>Ulf Sverdrup</i>	
Kapittel 4 Hvilken framtid for EUs grønne skifte?	75
<i>Merethe Dotterud Leiren</i>	
Kapittel 5 I hvilken retning vil EUs felles landbrukspolitikk gå, og hva vil retningsvalget bety for Norge?	103
<i>Arild Aurvåg Farsund</i>	
Kapittel 6 Full (differensiert) fart fremover: EUs utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk og implikasjoner for Norge	129
<i>Marianne Riddervold og Pernille Rieker</i>	
Kapittel 7 Handelspolitikken overfor tredjeland: Økt EU-avhengighet for Norge og EFTA?	159
<i>Arne Melchior</i>	
Kapittel 8 En humanitær stormakt utenfor EU? Utviklingspolitikk i endring	189
<i>Johanne Døhlie Saltnes</i>	
Kapittel 9 Avsluttende refleksjoner	211
<i>John Erik Fossum og Jarle Trondal</i>	

Forord

Europa berøres av økt turbulens, demokratiske og sikkerhetspolitiske risikoer og også spørsmålet om hvilket Europa som ønskes. I Norge møter vi noen av de samme utfordringene, og vi spør oss i denne boken hvordan Norges fremtid kan påvirkes av Europas fremtid. Boken diskuterer derfor scenarier for utviklingen av den viktigste organisasjonen i Europa, Den europeiske union (EU), og hvordan ulike scenarier kan gi ulike effekter for norsk politikk og samfunn. Dagsordenen for boken er derfor omfattende; mer omfattende enn en liten bok kan romme. Boken er tenkt ikke bare som en innføringsbok om Norge og EU, men også som et innspill til den norske europadebatten og til vurderingen av hva som kan prege Europas videre utvikling.

Boken er et samarbeidsprosjekt og trekker veksler på en rekke forfatters forskning på EU og Europa, EUs politisk-administrative karakter og oppbygning, hva som driver Europas utvikling, og hvordan denne utviklingen preger de ulike politikkområdene som diskuteres. Basert på disse analysene trekker vi ut mulige effekter for Norge. Boken kan bidra til en kunnskapsbasert norsk debatt om Norges fremtidige forhold til Europa.

Boken søker også å stimulere til nytenkning og «mental gymnastikk», både ved at vi opererer med tre ulike mulige scenarier, ved at vi kobler disse til ulike teorier om EU og unionens utvikling, og ved at vi i siste instans kobler dem til en diskusjon om mulige konsekvenser for Norge. På denne måten setter boken Norge inn i en bredere kontekst, ikke bare politisk, men også faglig. Dette rammeverket gjør analysen robust med hensyn til fremtidige endringer i Europa.

I tillegg gir boken verdifull kunnskap om variasjoner på tvers av ulike politikkområder, både hva angår EUs utvikling og konsekvenser for Norge. Det er ingen grunn til å ta for gitt at EU vil utvikle seg i en enhetlig retning på tvers av alle politikkområder. Vi opplever i dag et taktskifte i EU, enten ved at EUs grønne skifte bidrar til en forskyvning av EUs tyngdepunkt bort fra fri flyt i det indre marked og mer i retning av en sirkulær økonomi, eller ved økt betoning av sikkerhet, som kan omfatte mange politikkkfelter. For

Norges del er det derfor viktig å skaffe oversikt over i hvilken grad det skjer en tyngdeforskyvning, og i hvilken retning den går, siden Norges relasjon til EU er så tydelig koblet til EUs indre marked.

Vi vil takke Norges forskningsråd (FORSTERKmidler), UD (prosjektet Norge og EU mot 2030) samt våre universiteter og NUPI for økonomisk og administrativ støtte til prosjektet. Vi vil også takke særlig Tyra Kristiansen Stave (ARENA) for arrangements- og formidlingsstøtte, Janna van Diepen for administrativ støtte og Milla Elisabeth Blegen og Maud Francesca Alfstad Bjørgum for praktisk redigeringsbistand. Vi takker også forlaget og Ingvill Christina Goveia for en meget profesjonell språkvask. Vår takk gjelder også de mange praktikere som har vært med i flere policy-dialoger underveis, og som har gitt av sin innsikt og deltatt aktivt i interne prosjektdebatter. Vi vil også takke Iver B. Neumann for nyttige innspill til siste versjon av manuskriptet.

Oslo og Kristiansand

John Erik Fossum og Jarle Trondal

KAPITTEL 1

EU som politisk system og scenarier for Norge

John Erik Fossum ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo

Jarle Trondal ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo og Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, Universitetet i Agder

Abstract: Norway is closely affiliated with the EU through a total of around 100 agreements, with the European Economic Agreement (EEA) and Schengen at the core. Such a close mode of affiliation suggests that we cannot understand Norway's current situation and future development, without at the same time taking the European dimension explicitly into account. Today's Europe is confronting numerous challenges; hence Europe's development is less clear or certain than for a long time. The basic question that this book addresses is accordingly: Which Norway in which Europe? The book sets out three scenarios for the EU's development and asks what implications each scenario will have for Norway. This chapter explains the need for knowledge in a changing and volatile situation where much of established knowledge is rapidly losing its relevance. It proceeds to explain why it is useful to conduct research by means of outlining different scenarios, then proceeds to introduce three different scenarios for the EU's development, and ends by outlining the book's contents.

Keywords: challenges and crises, uncertainty, scenarios, future development

Innledning

Utviklingen i Europa de siste tiårene viser hvordan perioder med stabilitet og skrittvis endring går over til perioder med omfattende og raske endringer. Dagens Europa er preget av en rekke kriser, som ofte betegnes som «polycrisis» (Bátora & Fossum, 2024; Zeitlin et al., 2019; Riddervold et al., 2020). Siden disse griper inn i hverandre, er også begrepet «permacrisis» lansert.¹ Årsakene til slike endringer er særlig knyttet til eksterne og omfattende kriser slik som finanskrisen, covid-19-pandemien, Ukrainakrigen, krigen i Gaza og klimakrisen.² Donald Trumps gjeninntreden i Det hvite hus viser tydelig at vi må forvente langt større usikkerhet og spenning i transatlantiske relasjoner enn før. Trump og hans støttespillere er skeptiske til Den europeiske union (EU) og foretrekker bilaterale relasjoner med enkeltstater over samhandling med EU. Dette kan forsterke effekten av indre spenninger i Europa, og det kan forsterke en autoritær utvikling som Trump og hans støttespillere ved en rekke anledninger aktivt har forsøkt å fremme. Vi har lenge sett en tydelig utvikling i autoritær retning i Ungarn. Slovakia har de siste årene slått følge, men vi finner klare illiberale tendenser også i en rekke andre land (regjeringskiftet i Polen i 2023 representerte et forsøk på å reversere den negative utviklingen vi så i Polen i perioden 2015–2023).

Norge påvirkes også nødvendigvis av slike prosesser, fordi Europa er preget av kompleks gjensidig avhengighet³ som omfatter alle land, enten de er eller ikke er medlemmer i EU. Denne sterke sammenbindingen av stater og samfunn gjør at det i dagens Europa er vanskelig å anta at et enkelt lands skjebne og utvikling primært formes av dette landets indre prosesser og anliggender. Selvsagt vil indre forhold i hvert enkelt land ha stor betydning, spesielt i store stater som Tyskland og Frankrike, men landenes institusjoner og politiske prosesser er tett vevet inn i hverandre, noe som gjør at Europa ikke bare preges av kompleks gjensidig avhengighet, men også utgjør et politisk skjebnefellesskap.

EU ble opprinnelig utviklet som et system der bindende økonomisk samarbeid skulle bidra ikke bare til økonomisk vekst og utvikling, men også til å konsolidere fred og fordragelighet mellom Europas stater etter to ødeleggende verdenskriger. USA fungerte som en viktig stabilisator

1 Dette er «a multiplication of interlocked crises that creates an apparently permanent situation of crisis out of polycrisis. It is the point of orientation for how we relate to the future, which is in danger of being reduced to the permacrisis of the present» (Delanty 2024: 1).

2 For oversikter over disse, se Bátora og Fossum (2024) og Riddervold mfl. (2020).

3 Begrepet «gjensidig avhengighet» ble først formulert av Keohane og Nye (1977).

og fremmer av europeisk samarbeid. Selv om EU-samarbeidet på denne måten hadde et klart politisk siktemål, var virkemidlene økonomiske og rettslige. Rettslig bindende økonomisk samarbeid sto sentralt, og i dette var utviklingen av EUs indre marked et sentralt virkemiddel. I dagens situasjon med både hurtig- og saktebrennende kriser⁴ er det spørsmål om hvorvidt EUs tyngdepunkt er i ferd med å bevege seg bort fra det indre marked, siden så mange av forutsetningene for rettslig regulert økonomisk og politisk samarbeid er utfordret eller endog underminert. Vi har i denne boken særlig identifisert to ulike mulige retningsendringer, representert ved EUs grønne giv og en tyngdeforskyvning i retning økt vekt på sikkerhet, under forestillingen om EUs strategiske autonomi.

Norge er – uavhengig av EU-tilknytningen – del av det europeiske skjebnefellesskapet, hvor endringer i EU vil ha stor betydning for Norge. Dette gjelder både Norges formelle avtaler med EU (EØS-avtalen, Schengenavtalen og en lang rekke andre) og utviklingen på de ulike politikkfeltene som binder statene i Europa sammen. For å forstå Norges utvikling er det derfor helt nødvendig å forstå den europeiske sammenhengen som Norge inngår i.⁵ Derav bokens tittel og problemstilling: *Hvilket Norge i hvilket Europa?* Hensikten med boken er å fremskaffe kunnskap om EUs utvikling, og om hva denne innebærer for Norge. Siden situasjonen er uklar og det hersker betydelig usikkerhet, skisserer vi ulike mulige retninger eller scenarioer for EUs utvikling, og vi forsøker å spore hva som vil være effektene for Norge under hvert av disse. Disse effektene undersøker vi med hensyn til en rekke ulike politikkområder.

Usikkerhet og behovet for kunnskap og debatt

Dagens Europa preges som nevnt av raske og omfattende endringer og kriser. Europa er sammensatt, og utviklingen går ikke nødvendigvis i samme retning eller tempo på tvers av de ulike politikkfeltene. En dreining mot økt vekt på sikkerhet kan svekke EUs søkelys på det indre marked, eller det kan konsolidere EU og på den måten styrke enheten og samholdet i det indre marked. Det er derfor viktig å få klar oversikt over hvilken politikk

4 For denne distinksjonen, se Seabrooke og Tsingou (2019).

5 Dette er også understreket av EØS-utredningen: «Vi er helt udiskutabelt en del av Europa både geografisk og kulturelt. Det er heller ingen tvil om at Norge også i et langt historisk perspektiv er tett knyttet til Europa når det gjelder handel, forsvar og sikkerhet» (NOU 2024: 7, s. 11).

som preger Europa på de ulike politikfeltene, og hva denne innebærer for Norge. Det er stort behov for ny kunnskap, særlig fordi raske og omfattende endringer medfører at etablert kunnskap lett blir utdatert. Behovet for fagpolitisk debatt øker. Med denne boken ønsker vi å bidra til en slik debatt.

Spørsmålet er hva som best kan bidra til en slik opplyst debatt. I omfattende endringsprosesser er det i utgangspunktet særlig deskriptiv kunnskap som lettest blir utdatert, fordi prosessene tar nye vendinger som leder til at etablerte beskrivelser blir historiske. Kunnskap om teoretiske sammenhenger er nødvendigvis mindre sårbar for slike endringer, men slik kunnskap kan også være tett bundet til forestillinger om systemer og prosesser. Det samme gjelder også hva vi legger i sentrale begreper som stat og politisk orden. Når disse gjennomgår omfattende endringer, må de teoretiske forutsetningene også justeres. I en slik sammenheng vil et mer robust design være å operere med flere ulike mulige retninger eller utviklingstendenser som Europa kan bevege seg langs, og å kople disse opp mot ulike teorier. Dagens situasjon er så uklar og ustabil at vi ikke vet hva som vil fortsette å være stabilt, og hva som vil endres.

Ulike mulige utviklingsretninger

I denne boken presenterer vi tre distinkte scenarier for EUs utvikling, som alle koples opp mot teori. Hvert av disse scenarioene representerer et mulig fremtidsbilde som sier noe om hvordan utviklingen kan bli. I boken vil vi forklare hvorfor og hvordan vi anvender slike scenarier. Vi forankrer disse i et spekter av relevante teorier om EUs utvikling og i litteraturen om bruk av scenarier. I tillegg gir vi bakgrunnskunnskap om dagens situasjon, som hjelper til å forstå hvor vi er i dag, og hvordan de ulike scenarioene vil avvike fra dagens situasjon.

Scenarier er nyttige, ikke bare fordi de hjelper oss til å forstå fremtiden gjennom å skissere ulike mulige fremtidsbaner. Scenarier er nyttige fordi de hjelper oss å forstå vår egen tid. Andreas Hompland (2008, s. 15) formulerer dette slik:

Å arbeida med scenarier er eit triks for å skjerpa oppmerksomheten om spenningar og utfordringar i nåtid. Det er å bruka mulige framtidar som et speilkabinett på tivoli som forstyrrar, forstørrar, forminskar og forvrenger trekk ved samtida slik at vi ser dei klarare. På den måten er scenarier scenarier. Det er forkledd graving i samtids motsetningar og spenningar. Det er meir hermeneutikk enn reiskap for styring og emansipasjon.

Vi bruker ulike scenarioer på denne tosidige måten som kopler nåtid og fremtid sammen, for å belyse spørsmålet «hvilket Norge i hvilket Europa». Spørsmålet er i samsvar med tenkningen om scenarioer som fremtidsrettet tenkning, og det er derfor ment å si noe om Norges fremtidige utvikling, og om de valg som Norge vil kunne stå overfor som følge av endringer i Europa. Europas utvikling åpner opp muligheter, men setter også begrensninger for hva Norge kan gjøre fremover, i politisk forstand. Samtidig hjelper bruken av ulike scenarioer oss til å forstå dagens politiske situasjon bedre, og de utfordringer og spenninger vi finner i dagens samfunn. Dette forsøket på å sammenstille fremtid og nåtid vil hjelpe til å skjerpe oppmerksomheten på hvilke fremtidige scenarioer det bør planlegges mot. Analysen av samtiden gjennom bruk av scenarioer er derfor klart forskjellig fra utelukkende å foreta en kartlegging av dagens situasjon – og dens fortid (slik det er gjort i NOU 2024: 7).

EU er en sentral organiserende kraft i dagens Europa, men er langt ifra den eneste. Videre er EU selvsagt ikke ensbetydende med Europa, og det er kun når vi forstår EU som en flernivåkonstruksjon (som er sammensatt av EU-nivået, de 27 medlemsstatene og EUs relasjoner til tredjeland, som EØS-landene, Sveits, Storbritannia og søkerland og andre tilknyttede land), at vi kan si noe om den kraften dette systemet har til å forme Europa. EU er et institusjonalisert politisk system som har tydelig rotfeste i dagens Europa. Det har gjennomgått dype kriser og alvorlige utfordringer og har vist betydelig robusthet (Riddervold et al., 2020). Samtidig er det verken enighet om hva slags politisk system EU er (det er klart mer integrert enn en klassisk internasjonal organisasjon og klart mindre integrert enn suverene stater), eller enighet om hva EU bør være. I *statsvitenskapelig* forstand er EU endog referert til som en UPO eller et uidentifisert politisk objekt (Delors, 1985). Derfor angir ulike scenarioer ikke bare ulike mulige utviklingsbaner for EU; de tar også utgangspunkt i ulike ståsteder i debatten om hva slags politisk system EU er og bør være, og i hvilke faktorer som preger dette systemet, herav viktigheten av å kople scenarioer opp mot ulike teorier om EUs utvikling.

De tre scenarioene vi presenterer i boken, er:

- 1) EU-nedbygging og desintegrasjon;
- 2) differensiering og økt kompleksitet;
- 3) EU-konsolidering og ytterligere integrasjon.

Scenarioene organiseres langs to akser: grad av integrasjon og desintegrasjon langs den ene aksene og grad av legal og institusjonell kompleksitet langs den andre aksene. Sammenstillingen av disse to aksene avspeiler hvordan diskusjonen om EUs utvikling har endret seg, fra ensidig vekt på forholdet mellom integrasjon og desintegrasjon til også å inkludere differensiering og med dette også differensiert (des)integrasjon.⁶ Økt integrasjon kan bety økt kompleksitet, og integrasjonen kan variere betydelig med politikkområde. Det vil dermed også være mulig å anta økt integrasjon og økt desintegrasjon samtidig innenfor ulike politikkkfelter i den samme organisasjonen.

Vi oppfatter at disse tre scenarioene er tilstrekkelig, men selvsagt ikke uttømmende for å kunne diskutere bokens problemstilling. Boken vil presentere og diskutere EUs struktur og oppbygning. I tillegg diskuterer vi i detalj hvordan hvert av scenarioene kan manifestere seg innen utvalgte politikkområder, både for å kaste lys på disse og som nevnt ut fra erkjennelsen av at EU kan utvikle seg ganske forskjellig fra politikkkfelt til politikkkfelt.

Vi har valgt å sette søkelys særlig på noen av dagens og morgendagens sentrale politikkområder: økonomisk sikkerhet, klimapolitikk, landbrukspolitikk, utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk, handelspolitikk og bistand, humanitær nødhjelp og fredsdiplomati. Disse politikkområdene fanger inn sentrale deler av EU-systemet. De beskriver sentrale trekk ved både EU-interne og EU-eksterne forhold og fanger inn viktige nåtidige utfordringer og spenninger koplet til det grønne skiftet og «sikkerhetisering». De er også politikkområder som er viktige for Norge og Norges forhold til EU, samtidig som de hjelper oss å forstå hvordan og på hvilken måte Norges tilknytning innenfor de ulike politikkområdene varierer, og hva denne tilknytningen betyr for politikken organisering og innhold.

For hvert av scenarioene diskuterer vi hvilke implikasjoner som *kan* inntreffe for Norge innenfor hvert politikkområde. Boken viser på denne måten hvordan scenarioene i praksis blandes sammen, noe som gir et mer helhetlig, men også et komplekst bilde av EUs utvikling, og som kan gi ytterligere utfordringer for en samlet eller helhetlig norsk tilnærming til EU.

Et viktig problem med hensyn til å utvikle slike scenarioer for EU er at det som nevnt over hersker *uenighet* om hva slags politisk system EU er (og

⁶ Litteraturen på dette feltet har vokst enormt i de siste ti årene. For oversikter, se Leruth et al. (2022); for en kopling til dominans, se Båtora og Fossum (2024).

bør bli). Som vi vil forklare i kapittel 2, er EU et hybrid eller til og med et tosporet politisk system med både klare overnasjonale og mellomstatlige trekk som står i et spenningsforhold til hverandre. Det at EU på denne måten er en slags hybrid (verken en stat eller en tradisjonell internasjonal organisasjon, men en blanding av disse), gjør det ekstra viktig å operere med flere ulike mulige utviklingsbaner. Dette også fordi det er uenighet blant forskere om hvordan blandingsforholdet mellom overnasjonale og mellomstatlige trekk faktisk er og fungerer. Videre er det paradoksale trekk ved Norges nåværende tilknytning til EU ved at den underliggende uenigheten om Norges tilknytningsform til EU ikke i særlig grad har påvirket Norges tette tilknytning til EU (på mange måter så nær som det er mulig, både politisk og rettslig, for et ikke-medlemsland). I denne sammenhengen representerer de to mulige omstrukturerte dynamikkene vi nevnte innledningsvis, sikkerhetisering og det grønne skiftet, viktige endringsprosesser som kan skape nye dynamikker og konstellasjoner.

Hvorfor denne boken?

Ambisjonen med boken er å utvikle ulike mulige bilder på hvordan EU kan utvikle seg, og på hva denne utviklingen kan bety for Norge på en rekke ulike politikkområder. Vi har også et teoretisk siktemål med boken. Vi kopler de ulike scenarioene om EUs utvikling opp til teorier og faglige debatter om EU og unionens utvikling. På denne måten kopler vi brede scenarioer til teoretisk forankrede drivkrefter. Noen teoretiske retninger understreker drivkrefter som først og fremst begrenser europeisk integrasjon, og som derved kan trekke EU i ulike retninger og virke desintegrerende. Disse teoretiske retningene er særlig forankret i politisk realisme. Andre teorier understreker mangfold og diversitet og trekker i retning av differensiert integrasjon. Atter andre teorier understreker drivkrefter som trekker i retning av mer europeisk integrasjon og tettere sammenveving av stater og samfunn. Disse finner vi særlig i nyfunksjonalisme.

Bokens bidrag kan summeres opp i følgende fire punkter: For det første vil boken gi økt kunnskap om hva slags Europa vi står overfor i dag. Vi trekker veksler på forfatterens omfattende forskning på Europa og politikkområdene som boken diskuterer. Boken vil dermed gi viktige innspill til den norske europadebatten, og til vurderingen av hva som kan prege Europas videre utvikling. Basert på disse analysene trekker vi ut mulige effekter for

Norge. Boken kan bidra til en mindre fordomsfull og mer kunnskapsbasert norsk debatt om Norges fremtidige forhold til Europa.

For det andre ønsker vi med boken å stimulere til nytenkning og «mental gymnastikk» gjennom at vi opererer med tre ulike mulige scenarioer, ved at vi kopler disse til ulike teorier om EU og unionens utvikling, og ved at vi i siste instans kopler dem til en diskusjon om mulige konsekvenser for Norge. På denne måten setter vi Norge inn i en bredere kontekst, ikke bare politisk, men også faglig-teoretisk. Dette rammeverket gjør analysen også robust med hensyn til fremtidige endringer i Europa. Et slikt opplegg mener vi gjør boken særlig nyttig som lærebok.

For det tredje gir boken verdifull kunnskap om variasjoner på tvers av ulike politikkområder, både hva angår EUs utvikling og med tanke på hvordan denne utviklingen kan påvirke Norge. Det er ingen grunn til å ta for gitt at EU vil utvikle seg i en enhetlig retning på tvers av alle politikkfelter. Vi har allerede antydnet av man kan få et taktskifte i EU, enten ved at EUs grønne skifte bidrar til en forskyvning av EUs tyngdepunkt bort fra fri flyt i det indre marked og mer i retning av en sirkulær økonomi, eller ved økt betoning av sikkerhet, som kan omfatte mange politikkfelter. For Norges del er det viktig å få oversikt over om og i hvilken grad det skjer en slik tyngdeforskyvning, og i hvilken retning den går, siden Norges relasjon til EU er så tydelig koplet opp til EUs indre marked. I tillegg er det viktig å forstå hva som skjer på de ulike politikfeltene i Norge. Vi kan ikke trekke sikre konklusjoner for Norge uten å se nærmere på hva som skjer innad i de ulike politikkområdene.

For det fjerde er det å arbeide med scenarioer et viktig pedagogisk virkemiddel (Bradfield et al., 2015) som bidrar til refleksiv læring.

Kort oversikt over bokens innhold

Kapittel 2 (Fossum og Trondal) starter med å gi en oversikt over hva slags politisk system EU er, og hva som kjennetegner Norges forhold til EU. Deretter introduserer vi tre scenarioer og kopler dem opp mot teorier om europeisk integrasjon. Denne teoretiske diskusjonen er inkluderende, slik at det ikke skapes noen forestilling om at ett scenario kan koples direkte til en bestemt teori. Som utgangspunkt kan vi likevel si at det første scenarioet («EU-nedbygging og desintegrasjon») har røtter i politisk realisme som understreker maktpolitikk, fravær av organisert ordensmakt på internasjonalt nivå og et relativt tydelig skille mellom nasjonal og internasjonal politikk. Det andre scenarioet («økt differensiering og kompleksitet») kan

vi si har røtter i teorier om løse koplinger mellom institusjoner og politikk og betoner differensiering av institusjoner, prosesser og utfall. Slike teorier betoner EU som liknende Schmitters (1996) «condominio», som preges av manglende samsvar mellom funksjon og territorium (et system som varierer i territoriell utstrekning avhengig av hvilket politikkkfelt vi ser på). Det tredje scenarioet («et mer integrert EU») har røtter i nyfunksjonalisme, som betoner integrasjonens egendynamikk. De resterende kapitlene diskuterer et utvalg politikkområder: Kapittel 3 (Sverdrup) omhandler økonomisk sikkerhet. Kapittel 4 (Leiren) diskuterer klima og energi. Kapittel 5 (Farsund) omhandler landbrukspolitikk og illustrerer et varig kontroversielt politikkområde i Norges forhold til EU, samt hvordan klimapolitikken i økende grad påvirker landbrukssektoren. Kapittel 6 (Riddervold og Rieker) omhandler utenriks- og sikkerhetspolitikk i mer tradisjonell forstand. Samtidig understreker kapittel 3 hvordan vi må forstå sikkerhet i utvidet forstand, gjennom hvordan sikkerhetstenkning i økende grad gjenomsyrer økonomien og økonomisk tenkning og samhandel. Kapittel 7 (Melchior) omhandler handelspolitikk og viser hvordan EU har innflytelse på handelspolitikk også utenfor EUs grenser. Kapittel 8 (Saltnes) omhandler bistandspolitikk og argumenterer at EU er en blindsoner i dette politikkkfeltet. Særlig i kapittel 6, 7 og 8 understrekes viktigheten av å kontekstualisere EU og Norge i en bredere global kontekst. Kapittel 9 (Fossum og Trondal) gir en oppsummerende konklusjon for boken som helhet. I bokens etterord foreslår vi ulike måter å institusjonalisere scenariotenkning på når det gjelder «hvilket Norge i hvilket Europa».

Konklusjon

Bokens utgangspunkt er at Norge er del av et europeisk skjebnefellesskap, slik at det som skjer i EU, vil ha stor betydning for Norge. Bokens tittel og problemstilling, «hvilket Norge i hvilket Europa», avspeiler denne kjensgjerningen. For å belyse dette temaet skisserer vi ulike mulige retninger eller scenarioer for EUs utvikling. Disse er EU-nedbygging og desintegrasjon, differensiering og økt kompleksitet og EU-konsolidering og ytterligere integrasjon. Vi har understreket at EU kan utvikle seg ulikt fra politikkområde til politikkområde. Derfor er det viktig, for å forstå både EUs utvikling og hvordan Norge påvirkes, å analysere utviklingen på tvers av ulike politikkkfelter. Dette er også viktig siden vi ser flere mulige sektorovergrepene dynamikker koplet til henholdsvis EUs grønne giv og sikkerhetisering.

Om forfatterne

John Erik Fossum er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, ARENA Senter for europaforskning. Hans forskningsinteresser omfatter særlig politisk teori, EU og konstitusjonalisme, europeisering og internasjonal integrasjon.

Jarle Trondal er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Agder, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, professor ved Universitetet i Oslo, ARENA Senter for europaforskning, og senior fellow ved University of California, Berkeley, Institute of European Studies. Hans forskningsinteresser omfatter offentlig politikk og administrasjon, med særlig fokus på europeisk flernivåforvaltning, internasjonale byråkratier, beslutningsprosesser og -adferd, samt teoriutvikling i statsvitenskap.

Referanser

- Bátora, J. & Fossum, J. E. (Red.). (2020). *Towards a segmented European political order: The European Union's post-crises conundrum*. Routledge.
- Bátora, J. & Fossum, J. E. (Red.). (2024). *Differentiation and dominance in Europe's poly-crisis*. Routledge.
- Bradfield, R., Cairns, G. & Wright, G. (2015). Teaching scenario analysis: An action learning pedagogy. *Technological Forecasting and Social Change*, 100, 44–52.
- Delanty, G. (2024). *Senses of the future: Conflicting ideas of the future in the world today*. De Gruyter.
- Delors, J. (1985). Tale på Intergovernmental konferanse. Luxembourg: https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf
- Hompland, A. (2008). Forkledd samtid: Sosiologisk fantasi i scenariske konstruksjoner. *Plan*, 40(5), 10–15.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Little, Brown and Company.
- Leruth, B., Gänzle, S. & Trondal, J. (Red.). (2022). *The Routledge handbook of differentiation in the European Union*. Routledge.
- Riddervold, M., Trondal, J. & Newsome, A. (Red.). (2020). *The Palgrave handbook of EU Crises*. Palgrave Macmillan.
- Schmitter, P. C. (1996). Examining the present Euro-polity with the help of past theories. I G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter & W. Streeck (Red.), *Governance in the European Union*. Sage.
- Seabrooke, L. & Tsingou, E. (2019). Europe's fast- and slow-burning crises. *Journal of European Public Policy*, 26(3), 468–481.
- Zeitlin, J., Nicoli, F. & Laffan, B. (2019). Introduction: The European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 963–976.

KAPITTEL 2

EU, Norge og tre teoretisk baserte scenarier for EUs utvikling

John Erik Fossum ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo

Jarle Trondal ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo og Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, Universitetet i Agder

Abstract: This chapter starts by providing a brief introduction to the EU as a political system and what characterizes Norway's EU affiliation. That is necessary because the EU is a very complex and contested political system. These factors are unto themselves important justifications for operating with multiple scenarios for the EU's development. The main rationale however for this book's focus on scenario development stems from current challenges such as Russia's invasion of Ukraine, China's emergence and involvement in Europe, and the Trump administration's challenges to transatlantic cooperation. The overview shows how strongly integrated Norway is in the EU, not only as a rule-taker but also because EU – Norway power relations are so asymmetrical. The chapter proceeds to outline and explain the three scenarios that the book is based on: EU dismantling and/or disintegration; increased EU differentiation and complexity; and a more deeply integrated EU. Under each scenario we discuss relevant theoretical drivers and dynamics. Further, under each scenario we discuss possible implications for Norway. The subsequent chapters 3-8 apply these scenarios across a range of policy areas.

Keywords: disintegration, differentiation, integration, EEA Agreement, transatlantic cooperation

Innledning

Dette kapitlet har to hovedfunksjoner i boken. For det første gir det en kort innføring i EU som politisk system, og i hva som kjennetegner Norges forhold til EU. Den første delen gir en oversikt over EU-systemet og viser hvor komplisert og sammensatt EU er, og også at EU-systemet er omstridt. Det er uenighet blant EUs medlemsstater og innbyggere om hva slags politisk system EU er, og om hva slags system det bør være. Denne indre spenningen i EU er med andre ord i seg selv et viktig argument for å operere med ulike scenarioer for EUs utvikling. De ulike krisene og den økte usikkerheten etter Russlands invasjon av Ukraina, Kinas fremvekst og Trumps nedbygging av transatlantisk samarbeid og globale institusjoner forsterker et slikt behov. Gjennomgangen av Norges forhold til EU viser hvor sterkt innvet Norge er i EU, ikke bare som regelmottaker, men også siden styrkeforholdet er asymmetrisk, noe som innebærer at EU er premissgiver og Norge premissstaker. Derfor er vårt søkelys på virkninger for Norge.

For det andre vil dette kapitlet forklare hva vi konkret legger i hvert av de tre scenarioene som boken er basert på, og som er kort skissert i kapittel 1: EU-nedbygging og desintegrasjon, økt differensiering og kompleksitet og et EU som er mer integrert. Vi presenterer også kort forventninger om hva hvert scenario kan innebære for Norge. Hvordan disse forventningene vil arte seg innenfor ulike politikkfelter, kan, som sagt i kapittel 1, variere betydelig. Bokens kapittelstruktur avspeiler det forholdet at Norge er svært tett koplet til EU på mange ulike politikkfelter. Hvert av de påfølgende kapitlene anvender de tre scenarioene for å beskrive den nåværende situasjonen, hva som er mulige utviklingsbaner for EU, og hva hver av dem vil kunne innebære for Norge.

Vi starter med å gi en kort oversikt over EU som politisk system.

Hva slags politisk system er EU?

For å forstå hvilke konsekvenser EU kan ha for Norge, må vi forstå de grunnleggende trekkene ved EU. Vi må forstå «the nature of the beast» (Risse-Kappen, 1996). EU er et politisk system med føderale trekk, som fordeler makt og myndighet over flere nivåer. Som et flernivå styringssystem består det av et overnasjonalt styringssystem og 27 medlemsstater samt en rekke tett tilknyttede ikke-medlemmer, der EØS/EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge er de statene som er tettest tilknyttet. EU-nivået

har langt mer myndighet enn en internasjonal organisasjon, både i bredden og i dybden, men har ikke monopol på den type tvangsmakt som vi assosierer med en stat.

EU kan derfor beskrives som et politisk system som strekker seg over flere nivåer, med autoritativ evne til å fatte bindende avgjørelser, og som slik sett har føderale trekk hvor medlemsstatene spiller en viktig rolle i utformingen og gjennomføringen av politikken. EU-integrasjonen er både vertikal og horisontal. Vertikalt innebærer dette at EU griper dypt inn i medlemsstatenes anliggender, hvor medlemsstatene iverksetter og praktiserer regler og politikk vedtatt av EUs felles institusjoner. I tillegg koordinerer EU medlemsstatenes atferd på en rekke politikkfelter hvor EU har begrenset kompetanse (sosialpolitikk, fiskalpolitikk, skattepolitikk og forsvars- og sikkerhetspolitikk). Horisontalt innebærer dette at EU-integrasjonen binder statene tettere sammen, slik at det blir vanskeligere for stater å utøve selvstendig politikk uten at den får effekter for andre stater. Økonomene snakker om positive og negative eksternaliteter (Helbling, u.å.), som også kan være viktige faktorer i integrasjonsprosessen, det vil for eksempel si at EUs vedtak får konsekvenser for utenforstående land, som Norge.

Bokens tre scenarioer er som nevnt organisert langs to akser: integrasjon–desintegrasjon og differensiering–kompleksitet. Spenningsforholdet mellom aksene er nedfelt i EUs struktur ved at EU er et *sammensatt* politisk system som kombinerer overnasjonale og mellomstatlige trekk, og som kombinerer rettslige regler med forhandlinger mellom medlemsland (Bátora & Fossum, 2020; Fabbrin, 2015, 2019). På denne måten er institusjonell kompleksitet et systemtrekk ved EU, som preger hvordan EU virker. EU fatter vedtak på basis av et komplekst samspill av aktører på ulike nivåer og med ulike virkemidler: både hard makt gjennom regler og myk makt gjennom anbefalinger, standardsetting, sosialisering og koordinering. Det er summen av virkemidlene og summen av aktørene som beskriver både hva EU er og hvordan unionen virker (Olsen et al., 2020). EU er et regelskapende politisk og juridisk system hvor medlemsstatene og nært tilknyttede ikke-medlemmer, som Norge, iverksetter vedtak som fattes på EU-nivå. Slike vedtak er ikke fattet over hodet på medlemsstatene; de er direkte involvert i beslutningsprosessene. Når det gjelder de politikkfeltene som tradisjonelt er blitt oppfattet som særlig viktige for statens eksistens (for eksempel skattlegging og forsvars- og sikkerhetspolitikk), er disse fortsatt primært kontrollert av medlemsstatene, men EU spiller en viktig rolle i koordinering av politikken (Genschel & Jachtenfuchs, 2014).

Det forhold at EU kombinerer overnasjonale og mellomstatlige trekk, preger unionens institusjonelle oppbygning. EUs kjerne er et sett av permanente institusjoner som regulerer det indre marked og andre områder som er viktige for det indre markeds funksjon. Disse institusjonene er underlagt EU-retten og styres gjennom rettsutvikling («hard law») som Europakommisjonen utformer og foreslår, som Europaparlamentet og Rådet vedtar sammen, og som EU-domstolen vurderer lovligheten av, slik som samsvar med eksisterende lovgivning, herunder traktatene. Beslutningsprosedyren er flertallsbestemmelser. Mye av EUs lovgivning er inkorporert i EØS-avtalen. I tillegg består EU av nettverksstrukturer som samordner medlemsstatenes sikkerhetspolitikk (og en lang rekke andre politikkområder) ved hjelp av mykere virkemidler («soft law»), som etableres i forhandlinger mellom statene. Slike nettverksstrukturer benyttes ofte når EU starter koordinering på nye politikkområder, som senere kan bli overnasjonalisert. Et eksempel er Bolognaprosessen, som startet som en konferanse mellom rektorer, utviklet seg til koordinering mellom landenes forskningsdepartementer og til slutt ble overnasjonalisert. Med hensyn til slike nettverksstrukturer, særlig innen sikkerhetspolitikk, har ikke EU-domstolen noen rolle, og Europaparlamentets innflytelse er begrenset.

Denne kombinasjonen av overnasjonale og mellomstatlige trekk avspeiler tydelig at det er det indre marked og «de fire friheter» (fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital) som utgjør kjernen i EU-samarbeidet. Storbritannias utmeldelse av EU understreket dette ytterligere ved at EUs besluttede organer insisterte på at de fire frihetene var «udelelige»; det var ikke rom for at Storbritannia kunne få spesialordninger, for eksempel ved å sette begrensninger på omfanget av migrasjon til Storbritannia. EUs besluttede organer insisterte på at EU-borgeres rett til fri bevegelse ikke var et forhandlingstema.

De utfordringene som EU i dag står overfor, og de tiltak som EU har igangsatt, reiser spørsmål om det indre marked fortsatt vil utgjøre kjernen i EU-samarbeidet. Her er to sett av utfordringer som er særlig fremtredende. Det ene er EUs grønne giv, som tar sikte på at EU vil ha netto nullutslipp av klimagasser innen 2050 (se Leiren, kapittel 4). Denne omstillingen dreier seg imidlertid ikke bare om å kutte klimagass. Den er langt mer sektorovergrepene ved at den involverer industripolitikk, landbruk, arbeidsmarkedspolitikk (og derigjennom velferdsordninger), arealbruk, energiforsyning og transportpolitikk, for å nevne noen. Hovedpoenget er at EUs grønne giv vil representere en tyngdeforskyvning av EUs kjerneområde – fra «fri flyt»

i det indre marked til en sirkulær økonomi hvor klima og miljø står langt mer sentralt og legger egne premisser for hvordan det indre marked skal fungere. En slik tyngdeforskyvning vil derfor, dersom den gjennomføres fullt og helt, kunne endre EU som politisk system.

Den andre sikkerhetsmessige utfordringen er både koplet til EUs grønne giv og trekker EU i en annen retning. Den er koplet til EUs grønne giv ved at overgangen til fornybar energi har viktige sikkerhetspolitiske implikasjoner. Import av fossil energi gir politisk sårbarhet, særlig import av fossil energi fra Russland. EU er avhengig av import av strategiske mineraler som er viktige for det grønne skiftet. Men sikkerhetspolitikk kan også trekke EUs tyngdepunkt i en annen retning gjennom at EUs rolle som sikkerhetspolitisk aktør blir mer fremtredende. EU har lenge spilt en viktig rolle i utvidet sikkerhetspolitisk forstand, som et supplement til NATO, som er spesifikt orientert mot militær sikkerhet. EUs økte vekt på sikkerhetspolitikk er uttrykt gjennom forestillingen om «strategisk autonomi» med hensyn til forsvar, energi og økonomi, slik dette ble understreket i Versailleserklæringen av 11. mars 2022 (Europaparlamentet, 2022). Alle disse områdene vil kunne ha innvirkning på det indre marked og dermed på Norge (se Riddervold og Rieker, kapittel 6). Militæranskaffelser var tidligere ikke underlagt det indre marked, men gjennom Det europeiske forsvarsfondet (European Defence Fund, EDF) er dette nå i økt grad et anliggende for det indre marked. Spørsmålet er både hvor mye det indre markedes logikk kan prege denne sektoren, og hvordan og i hvilken grad sikkerhetspolitiske hensyn, som kan være markedsvridende, vil kunne prege dette politikfeltet. Økonomisk sikkerhet dreier seg for eksempel om investeringskontroll og kan på den måten ha store implikasjoner for fri flyt av kapital (se Sverdrup, kapittel 3). EU har også viet økt oppmerksomhet mot cybersikkerhet og hybride trusler. Så langt har det her vært en arbeidsdeling mellom EU og NATO, hvor sistnevnte håndterer militær sikkerhet, og hvor EU supplerer denne med et betydelig utvidet sikkerhetsbegrep. Hvordan arbeidsfordelingen vil være fremover, etter Trump-administrasjonens aggressive utenrikspolitikk, er usikkert.

Norge har som kjent en rekke avtaler med EU innen alle disse områdene, og selv om Norge ikke er EU-medlem, har Norge et tett forhold til EU og påvirkes av EUs utvikling (NOU 2012: 2; NOU 2024: 7). Det må også understrekes at Norges tyngdepunkt i forholdet til EU er strukturert rundt adgang til og deltakelse i EUs indre marked. Følgelig vil tyngdeforskyvninger i EU kunne ha store implikasjoner for Norges relasjon til EU, og for i

hvilken grad norske myndigheter er villig til og evner å justere relasjonen og norsk politikk tilsvarende.

Hva kjennetegner Norges forhold til EU?

Norge står i et spesielt forhold til EU sammenliknet med EUs medlemsland og øvrige såkalte tredjeland (Fossum et al., 2023; Leruth et al., 2022). Dette gir seg utslag i spesielle relasjoner til EUs institusjoner og den europeiske integrasjonsprosessen. Som det eneste landet i Europa har et flertall av Norges befolkning stemt nei til medlemskap i EU i to folkeavstemninger. Samtidig har relasjonen utviklet seg betydelig over tid, spesielt etter at Norge ble del av EØS-avtalen fra 1. januar 1994. I tillegg til EØS-avtalen kjennetegnes Norges forhold til EU av deltakelse på en rekke saksområder som ikke reguleres direkte gjennom EØS-avtalen. NOU-en *Utenfor og innenfor* (NOU 2012: 2) rapporterte om noe flere enn 70 avtaler, mens en ny gjennomgang angir et tall rundt 100 avtaler (Kühn & Trondal, 2024; NOU 2024: 7). Når det gjelder saksområder i tillegg til de som omfattes av det indre marked som dekkes av EØS, dreier disse andre seg om Schengensamarbeidet, asylpolitikk og politisamarbeid, utenriks- og sikkerhetspolitikk, fiskeripolitikk, landbruks- og veterinærpolitikk, teknologipolitikk og forsknings- og utdanningspolitikk, for å nevne noen. Deltakelsen i disse programmene og avtalene gjør at Norge har inkorporert og iverksatt et betydelig omfang av EUs lovgivning (NOU 2012: 2, s. 2–3; NOU 2024: 7).

EØS-avtalen utgjør likevel den avtalemessige kjernen i Norges tilknytning. Denne er en særegen form for internasjonal avtale kjennetegnet av kontinuerlig og dynamisk endring av regler og politikk (som iverksettes og praktiseres på nasjonalt nivå). Norges tilknytning til EU, med EØS-avtalen i sentrum, har fortsatt tydelig avtrykk av det EU som eksisterte da EØS-avtalen ble underskrevet i 1992. Etter Maastrichtavtalen var EU bygget på tre atskilte «søylar» der EUs indre marked utgjorde den overnasjonale kjernen. mens de to andre søylene omfattet forsvars- og sikkerhetspolitikk og justispolitikk og indre anliggender. De to siste søylene var organisert etter mellomstatlige prinsipper, herav beskrivelsen av EU som et sammensatt system. EU har siden da avskaffet søylene (selv om de fortsatt har tydelig avtrykk i EUs institusjonelle og rettslige struktur), mens Norges relasjon til EU ikke har blitt tilsvarende oppdatert. EØS-avtalen er i hovedsak knyttet til daværende «søyle 1», som omfatter det indre markedet.

Da EØS-avtalen trådte i kraft, måtte EFTA-landene som deltar i avtaleverket (Norge, Island og Liechtenstein), inkorporere all relevant EU-lovgivning som gjaldt på det tidspunktet. I rettslig forstand er det sentralt at målet med EØS-avtalen var å sikre «legal homogenitet» (Fossum & Graver, 2018) blant landene som etter hvert er blitt 30 EØS-medlemsland (27 EU-medlemsland og de tre EØS/EFTA-landene). Gjenytelsen for de små EFTA-statene er at de gjennom dette systemet er sikret deltakelse i det indre markedet. Etter 1994 har EØS-landene derfor inkorporert i overkant av 14 000 nye rettsakter.¹ EØS-avtalen beskrives derfor som den mest omfattende internasjonale avtalen som er ratifisert i det moderne Norges historie (NOU 2012: 2).

Et annet spesielt trekk med EØS-avtalen er at den historisk sett ble inngått samtidig med at Norge sto foran en sterkt politisert debatt om medlemskap i EU, og rett i etterkant av at Norge forhandlet om fullt medlemskap. EØS-avtalen var slik sett designet for å eksistere i en kort interimperiode, men har i stedet vart i over 30 år. Denne boken viser at til tross for sterkt politisk engasjement i forberedelsen til EØS-avtalen har «livet under EØS» blitt kjennetegnet av avpolitiserte beslutningsprosesser, politisk taushet og politisk konsensus omkring avtaleverket (Fossum, 2019; Fossum et al., 2023).² Tilknytningsformen kan derfor beskrives som et avpolitisert kompromiss mellom de to motpolene i medlemskaps spørsmålet: På den ene siden har det muliggjort videreutvikling og konsolidering av en tilknytningsform hvor Norge politisk og rettslig ikke er medlem av EU. På den andre siden har det gitt norske aktører tilgang til EUs indre marked, og til en rekke EU-programmer som ikke ligger direkte under EØS-avtalen. Kompromisset har sikret at avtalen har fått betydelig støtte over tid, både i Stortinget og i befolkningen, og at avtaleverket har overlevd i lang tid, gjennom skiftende regjeringskonstellasjoner og i et EU som har endret seg betydelig. Det kan derfor sies at den norske tilknytningsformen har vært *robust* overfor et EU som har endret karakter siden 1994 (Ansell et al., 2024).

Samtidig som EØS-avtalen er dynamisk ved at den kontinuerlig tilpasses EUs politikk og lovgivning, er ikke EFTA-landene «statisk» bundet til den, noe som er synlig på minst fire måter. For det første har de et visst politisk og rettslig handlingsrom når det gjelder iverksetting av EØS-relevante rettsakter i nasjonal lovgivning, så lenge denne er i tråd

1 Ikke alle er aktive i dag. NOU (2024: 7) opererer med et lavere antall såkalte *living regulations*.

2 Under dette lurer et interessant paradoks: Spørsmålet om norsk EU-medlemskap er sannsynligvis den mest kontroversielle saken i norsk etterkrigshistorie. Samtidig ser vi at det er svært lite ved EØS-avtalen som har skapt politisk kontrovers (NOU 2012: 2).

med rettsaktenes grunnleggende prinsipper og minimumskrav. For det andre kan handlingsrommet utnyttes ved at den norske regjeringen søker å påvirke beslutningsprosesser i EU før lovgivning vedtas. For det tredje har EFTA-landene en reservasjonsrett mot EU-lovgivning som de ikke ser seg tjent med å inkorporere i nasjonal lovgivning. For det fjerde kan tredjeland inngå avtaler med andre tredjeland uten å måtte forholde seg til EU om dette (se Melchior kapittel 7; Fossum et al., 2023).

Kjernen i Norges forhold til EU har, siden EØS-avtalen ble iverksatt, vært EUs indre marked, som har blitt gradvis ekspandert til å omfatte stadig nye politikkområder som det ikke var mulig å forestille seg da avtalen ble undertegnet. En endring i EUs kjerneområde – enten i retning av sirkulær økonomi som del av EUs grønne giv eller i en mer tydelig sikkerhetspolitisk retning – vil derfor ha stor betydning for Norge, gitt at Norges forhold til EU er kalibrert med hensyn til de institusjoner og regler som gjelder for EUs indre marked. Tyngdeforskyvninger i EU vil på den måten ha store implikasjoner, ikke bare for innholdet i de ulike politikkområdene og forholdet mellom disse, men også for relevansen av og gjennomslagskraften i Norges nåværende tilknytning til EU.

Denne korte gjennomgangen av EU og dens forhold til Norge viser tydelig at utviklingen i EU (på EU-nivå og i medlemslandene) er av sentral betydning for Norge. Vi kan forenklet sett beskrive Norges forhold til EU i statsvitenskapelige termer med at Norges rolle blir den «avhengige variabelen» som vi ønsker å forstå, og utviklingen i EU som et flernivå styrings-system utgjør den «uavhengige variabelen» som bidrar til å forme Norges rolle. Vi understreker dette med flernivå, for EUs innflytelse dreier seg selv-sagt ikke bare om den vertikale relasjonen mellom Norge og EU-systemet, men også om den mer horisontale relasjonen mellom EUs medlemsland og Norge. Det vi assosierer med EUs innflytelse, er i minst like stor grad et resultat av at Norge er så tett knyttet opp til EUs medlemsland. Denne sterke horisontale stat-til-stat- og samfunn-til-samfunn-bindingen forsterkes i tillegg gjennom EU-samarbeidet.

Begrunnelser for dette søkelyset er at i makttermer er Norges forhold til EU (og dens medlemsland) preget av sterk asymmetri. I tillegg er Norge inkorporert i et juridisk rammeverk, sentrert rundt EØS-avtalen, som Norge ikke har særlig mulighet til å påvirke utformingen og innretningen av. Videre er Norges relasjon til EU preget av at Norge er en EU-regeltaker. EU både foreslår og vedtar regelverk, mens Norge inkorporerer disse

reglene. Hvor utpreget denne regeltakingen er, vil variere mellom politikkområder, fordi formen for tilknytning varierer. Denne variasjonen vil komme frem i de ulike kapitlene i boken (se kapittel 3 til 8).

Tre scenarier

I det følgende presenterer vi de tre scenarioene og kopler dem til ulike teorier. Andreas Hompland (2008, s. 14) definerer scenarier på følgende måte:

- Scenarier [sic!] er ikke prognoser, planer, mål, anbefalinger, strategier eller forslag til vedtak.
- Scenarier kan være utopier, men like gjerne dystopier.
- Scenarier er å sette virkeligheten i scene med kulisser, roller, hendelser, handlinger og valgsituasjoner.
- Scenarier er tydelige fortellinger om ulike mulige framtider og veiene dit.
- Scenariene har et felles utgangspunkt i historie, fakta, trender, kimer, drivkrefter og spenninger i dagens situasjon – eksternt og internt.
- Scenarier er fokuserte, forskjellige, gjenkjennelige.
- Scenarier er mulige, men med ulik grad av sannsynlighet og ønskelighet.
- Å arbeide med scenarier er en form for mental gymnastikk.
- Å arbeide med scenarier er en øvelse i å forholde seg til dilemmaer.
- Å arbeide med scenarier er å løfte blikket fra det dagsaktuelle og skape et felles samtalerom om mulige framtider.
- Å arbeide med scenarier kan være en god forberedelse og inngang til strategiarbeid.
- Å arbeide med scenarier er som å lokalisere fyrlykter og seilingsmerker før en bestemmer kursen.

Det å arbeide med scenarier er også å problematisere hvordan vi forstår forholdet mellom fremtid og nåtid. Gerard Delanty poengterer at:

[T]he future, now more than at any previous time in history, is a way of experiencing the world. Almost everything is now understood and experienced through the prism of the future since this is the primary focus for the playing out of crises... The greater the crisis, the more we are drawn into the future, but it can result in a sense of being stuck, as the notion of permacrisis suggests, that there is no way out, and we lose faith in the future. (Delanty, 2024, s. 1)

I en slik sammenheng er det nyttig å operere med scenarioer som peker i ulike retninger, både fordi det kan bidra til å «åpne opp» ulike fremtider og fordi det hjelper oss til å forstå dagens virkelighet bedre.

Vi kopleer scenarioene til ulike teorier; ikke ved å knytte ett enkelt scenario til en enkelt teori, men ved å knytte dem til ulike teorier. EUs utvikling kan ikke forstås ut fra en enkelt teori, men heller ut fra samspillet mellom ulike teorier der noen fremhever integrerende dynamikker mens andre legger vekt på faktorer som setter begrensninger for integrasjon. Det er gjennom å forstå dette samspillet vi kan få en mer omfattende og overgripende forståelse av EU som et hybrid system som består av en blanding av overstatlige og mellomstatlige trekk. Vi forventer at scenarioene vil avspeile tydelige ulikheter i blandingsforholdet mellom disse teoriene og de drivkreftene hver enkelt teori vektlegger.

Vi tenker også på scenarioer som mulige fremtidsbilder som sier noe om hvordan utviklingen kan bli, gitt at viktige beslutninger treffes og viktige hendelser inntreffer. De angir mulige fremtidige utfall, men sier ingenting om *sannsynligheten* for at disse inntreffer, eller om *når* de kan inntreffe. De angir imidlertid mulige effekter – i vår sammenheng for Norge. Hvilket scenario som utspiller seg for EU, vil kunne ha bestemte konsekvenser for hvilket Norge som får utvikle seg.

Scenarioene har felles utgangspunkt i dagens EU. Hvert scenario beskriver så EUs forventede utvikling, med vekt på hva denne utviklingen innebærer med hensyn til redusert, differensiert eller økt europeisk integrasjon. For å tydeliggjøre skillet mellom scenarioene vil endepunktene være nedbygging og desintegrasjon på den ene siden og tydelig konsolidering på den andre siden. Det midterste scenarioet setter søkelys på økt institusjonell differensiering og kompleksitet. Derfor organiseres scenarioene langs to akser: integrasjon–desintegrasjon langs den ene akse og grad av legal og institusjonell kompleksitet langs den andre. Utgangspunktet er at både omfattende desintegrasjon og omfattende integrasjon vil bidra til å redusere EUs institusjonelle kompleksitet.

Scenario I: EU-nedbygging og desintegrasjon

Det første scenarioet forutsetter en utvikling i retning av at EUs mellomstatlige trekk forsterkes, og at de overnasjonale trekkene samtidig svekkes så mye at EUs evne til å samordne og gjennomføre felles politikk og pålegge oppgaver ikke lenger spiller noen rolle for politikkenes utfall. Det er dette

Riddervold et al. (2020) definerer som integrasjonens desintegrasjon – eller sammenbrudd i siste instans. Vi kan for eksempel få hel eller delvis desintegrasjon, slik vi har sett med «brevit», men også en rekke kriser, som finanskrise, flyktningkrise, covid-19, krigen i Ukraina og så videre, kan svekke EUs evne til å forme, gjennomføre og samordne politikk. Finanskrisen har av en rekke sentrale EU-aktører (for eksempel den tidligere tyske kansleren Angela Merkel) blitt fremstilt som en eksistensiell krise for EU. Som vi nevnte i kapittel 1, er det ikke bare hvilke effekter hver enkelt krise har, men den kumulative effekten av flere kriser og opplevelsen av å være i permanent krise. En slik tilstand har blitt definert som «polykriser», hvor ulike kriser samvirker og gjensidig påvirker hverandre.

Det er viktig å være tydelig på hva som vil være omfanget av desintegrasjon, og på hvordan prosessene forløper. Vi kan operere med tre ulike kategorier:

- a) Betydelig svekkelse av EUs overnasjonale struktur og forskyvning av makt i retning av institusjoner som medlemsstatene kontrollerer (vi kan forstå dette som en overgang fra styring til koordinering).
- b) Avvikling av EU som effektivt styrende og koordinerende system.
- c) Avviklingen av EU vil føre til betydelige spenninger innad i medlemsstatene og mulige interne konflikter i disse.

Med hensyn til omfanget av endring vi kan forvente, er det viktig å avklare utgangspunktet: Binder EUs utvikling statene sammen på en slik måte at EU-systemet har utviklet en grad av selvstendighet overfor medlemsstatene, eller har det vært statenes vilje til å integrere som har virket styrende på typen og omfanget av integrasjon? Formulert mer presis: I hvilken grad er EU styrt av medlemsstatene, og i hvilken grad er EU i stand til å overstyre medlemsstatene? Dette har vært et gjennomgangstema i debatten om EUs utvikling og er kjernen i debatten mellom nyfunksjonalisme (Haas, 1968; Rosamond, 2000; Schmitter, 2005) og intergovernmentalisme³. Innen nyfunksjonalisme forstås integrasjon som summen av utvikling av overnasjonale EU-institusjoner, og hvordan de griper inn i samfunnslivet i statene. Integrasjon er en funksjon av samspillet mellom disse, hvor statene gradvis

3 Her ser vi to hovedretninger, den ene med klare røtter i politisk realisme, slik som Hoffmann (1961), og den andre som søker å kombinere elementer av realisme og liberalisme, særlig Moravcsiks liberale intergovernmentalisme (1998). Her finner vi også Schimmelfennig (2005) som står som en tydelig eksponent for *rational choice institutionalism*.

tilsidesettes som suverene aktører. Imidlertid har det i ulike versjoner av intergovernmentalisme blitt argumentert for at EU kun integreres så mye og på slike måter som statene aksepterer. Intergovernmentalister som Milward (1992) har i tillegg argumentert for at hensikten med EU-integrasjonen var først og fremst å styrke statene etter andre verdenskrig.

Spørsmålet er hvor mye av EUs karakter og utvikling disse teoriene kan forklare. I den forbindelse er det også viktig å spørre om noen av disse teoriretningene gir et tilfredsstillende blikk på de institusjonelle strukturene, og på hva slags dynamikker som preger institusjonell endring. Integrasjonsprosesser og -dynamikker avleirer seg i institusjonelle strukturer, som i neste omgang får egen vekt og virker styrende på videre utvikling. Som årsaksfaktorer snakker vi derfor gjerne om institusjoner som «mellomliggende variabler». For å belyse institusjonenes rolle kan det være nyttig å trekke inn historisk institusjonalisme, som belyser såkalt stiavhengighet og brudd (Pierson, 2000), hvor stiavhengighet innebærer at institusjonene utvikler seg i vante spor, kun avbrutt av omfattende brudd som følge av kriser. Endring skjer enten gjennom gradvis inkrementell tilpasning eller gjennom sjokk eller brudd. Innenfor diskursiv institusjonalisme legges det i tillegg vekt på idéer og diskurs, og på hvordan disse preger institusjonelle ordninger og prosesser (Schmidt, 2008). Da blir spørsmålet hvordan forholdet mellom to ulike prinsipper for politisk organisering og institusjonelt system utvikler seg over tid: et prinsipp forankret i staten som institusjon og et prinsipp i EU som overnasjonalt institusjonalisert system.

Ut fra denne beskrivelsen forankres det første scenarioet i en teoretisk forventning om at de dynamikkene som nyfunksjonalistene understreker, svekkes, og de dynamikkene som intergovernmentalistene og de politiske realistene fremhever, styrkes. Dette innebærer at evnen på EU-nivå til å gjennomføre og koordinere politikk svekkes.

Mer konkret innebærer dette resonnementet at det første scenarioet understreker hvordan EU-integrasjonen ikke bare bremser opp som følge av kriser, men at EU svekkes eller til og med bryter sammen på mange, noen eller enkelte områder. EU svekkelse eller sammenbrudd kan for eksempel skyldes at EU-landene ikke har tilstrekkelig overlappende interesser (Schimmelfennig 2021), eller at ulike eksterne bindinger eller avhengighetsforhold trekker landene i ulike retninger. Utviklingen preges på den måten mest av den teoriretningen der verden forstås som konstituert av selvstendige stater, og hvor forholdet mellom stater i ytterste forstand preges av maktbalanse (eller fravær av slik) (Bull, 1977; Kaplan,

1975; Morgenthau, 1985). Til grunn for argumentet ligger en forestilling om at statssystemet kjennetegnes av anarki, ikke som total lovløshet, men som mangel på organisert og bindende makt over statene. Politisk realisme understreker at det er de dominerende statene som konstituerer et slikt statssystem (Morgenthau, 1985; Waltz, 1979).

Det har lenge vært debatt om i hvilken grad globaliseringen er forenlig med grunnsetninger i politisk realisme. Dette har vært et særlig viktig tema i den europeiske debatten, fordi EU utgjør verdens mest integrerte (overnasjonale) politiske system. Den varianten av politisk realisme som har preget EU-forskningen, er intergovernmentalisme. Hoffmanns arbeider (Hoffmann, 1961, 1964, 1966) understreket at nasjonalstaten er den sentrale aktøren i integrasjonsprosessen i Europa. Det sentrale premisset er at interesser er styrende for statene. En sentral forklaring på scenario I kan dermed være at det ikke er konsensus mellom medlemslandene om hva slags politisk enhet de overnasjonale institusjonene skal være, og om hvilken plass de skal ha i europeisk politikk. Andrew Moravcsik (1998) lanserte en supplerende teori gjennom *liberal* intergovernmentalisme. Hovedidéen er at prosesser på nasjonalt og europeisk nivå, basert på økonomiske interesser og kjøpslåing, kan forklare utviklingen mot overnasjonalitet, men hvor medlemslandene opprettholder kontroll i siste instans. De sentrale aktørene er fremdeles statene, men Moravcsik (1998) legger vekt på statenes interne maktforhold og interessekonflikter, og på hvordan det han kaller nasjonal «preferansedannelse», preges av sentrale økonomiske aktører i samfunnet. Dette er den liberale delen av hans teori, og den avviker fra klassisk realisme, hvor man legger mye større vekt på sikkerhet og militærmakt som styrende for staters interesser.

Moravcsiks (1998) forestilling om nasjonal preferansedannelse er basert på idéen om at det mandatet statene møter med i forhandlingene om traktatendringer i EU, er preget av «hjemlige forhold». De økonomiske interessene er ifølge Moravcsik (1998) den viktigste mekanismen for å forklare valgene statene gjør i integrasjonsprosessene. Statenes ledere kommer ikke til regjeringsskonferanser uten mandater. Moravcsiks rasjonalistiske tilnærming er her nær realismen: Han vektlegger at det europeiske systemets struktur er basert på at statene har egeninteresser de forfølger i samhandling med andre stater. Samtidig innfører han et mangfoldig aktørperspektiv som ligger til grunn for nasjonal preferansedannelse, særlig ved at han vektlegger økonomiske aktørers rolle.

Dette desintegrasjonsscenarioet forutsetter at statene ikke lenger utviser vilje til å koordinere sine interesser på EU-nivå. Det betyr også at det skillet som Moravcsik opererte med i forholdet mellom politikkområder (at noen var av «low salience» og andre var av «high salience» for statene), ikke lenger er vesentlig. Moravcsiks (1998) idé er at stater vil tillate betydelig integrasjon i «low politics issues», altså innenfor de politikfeltene som er av «low salience», slik som det indre marked, men samtidig begrense integrasjonen i «high salience issues», som er sentrale for statens konstitusjon og opprettholdelse og dreier seg om staten som maktstruktur. Dette at statene skiller mellom politikkområder gjør at EU-integrasjonen vil bli svært ujevn, med omfattende og bindende integrasjon i det indre marked og i flankerende områder og langt mindre omfattende integrasjon i de politikkområdene hvor statene fortsatt har styringen gjennom «core state powers» (Genschel & Jachtenfuchs, 2014), og som særlig gjelder innen politikfeltet som skattlegging, grensekontroll, forsvar og sikkerhet.

Scenario I vil derfor være preget av at EU-samarbeidet svekkes på tvers av alle politikkområder, og at det ikke lenger er mulig å skille mellom statenes kjerneområder (som forsvars- og sikkerhetspolitikk) og områdene som omfattes av «low salience politics». I scenario I forventes derfor en klar svekkelse i EUs evne til å opprettholde det indre marked og de fire friheter, samt at EUs grønne giv undermineres. Drivkreftene som en slik realismeinspirert teori fremhever, er forskyvninger i maktbalansen mellom dominerende stater, kriser og plutselige brudd, samt legitimitetsproblemer. Ved økt sårbarhet overfor omverdenen kan endringer i maktbalansen mellom stater finne sted internt i EU. I en slik situasjon kan indre spenninger mellom medlemsland også forsterke ekstern sårbarhet, for eksempel ved at medlemsstater orienterer seg i ulike geopolitiske retninger (særlig når det gjelder Russland, Kina og USA) (Bátora & Fossum, 2024). Forventningen blir da at EUs videre utvidelse østover og forsøk på å stabilisere disse landene feiler fordi EU ikke makter å mobilisere nødvendige ressurser. I tillegg kan østutvidelse føre til økning i interne konflikter mellom EUs medlemsstater.

Så langt har vi sett at dette scenarioet – i tråd med en mer usikker verden der rettslige reguleringer erstattes av maktpolitikk – forutsetter en forskyvning fra liberal intergovernmentalisme til mer klassisk realisme, som er basert på nettopp makt og maktpolitikk. Dette innebærer også at den sentrale rollen utviklingen av EU-retten har hatt for integrasjonsprosessen, og betoningen av rettens rolle i å begrense rommet for tøylesløs maktpolitikk, undermineres. EU er et politisk system som er rettslig forankret, og der

retten spiller en sentral rolle i EUs integrasjonsprosess. Dette scenarioet forutsetter derfor en klar bevegelse fra politikk styrt og regulert av rettslige bestemmelser, til politikk drevet av statlige maktforhold.⁴

Andre relevante mekanismer som preger dette scenarioet, finnes i nyere versjoner av nyfunksjonalisme, omtalt som postfunksjonalisme. Marks et al. (2021) hevder at EU kan bryte sammen på grunn av anti-EU-holdninger hos velgerne. Ifølge dette perspektivet opplever velgere at EU ikke opererer i samsvar med deres nasjonale eller regionale *identitet*, noe som kan svekke deres europeiske solidaritet. Scenarioet forutsetter at kriser og relaterte utfordringer fører til at viljen til integrasjon svekkes blant medlemsstatene, og til at mulighetene for å fatte vedtak gjennom EUs institusjoner svekkes. Dette vil kunne manifestere seg i – og eventuelt forsterkes gjennom – at valgseire for populistiske i viktige medlemsland bidrar til svekkelse gjennom økt splittelse innad i EU, og til at GAL–TAN-skillelinjen forsterkes.⁵ Dette er et resonnement som informerer postfunksjonalistisk tenkning (Marks et al., 2021). EU kan også oppleve legitimitetsproblemer som følge av hvordan krisene håndteres. Et eksempel er i den grad NextGenerationEU (European Union, u.å.a) og EUs program for det grønne skiftet feiler (se Leiren kapittel 4) og fører til at terskelen for å innføre nye liknende tiltak heves. Et annet eksempel er at EUs forsøk på å lansere et program for økt strategisk autonomi feiler.

Strukturelle indikatorer

Ut fra denne beskrivelsen av scenario I forventer vi at EUs evne til samordning og gjennomføring av felles politikk svekkes eller i siste instans undermineres. I den minst drastiske versjonen vil dette føre til en maktforskyvning i EUs institusjonelle struktur fra overnasjonale til mellomstatlige institusjoner, med andre ord bort fra Europakommisjonen (Kommisjonen) og Europaparlamentet og til Rådet for den europeiske union (Rådet), samtidig som EU-domstolens evne til å opprettholde EU-retten svekkes. Denne forskyvningen innebærer at stater lettere kan legge ned veto mot beslutninger, og at samholdet svekkes. Manglende gjennomføringsevne fører til økende legitimitetsproblemer. Den mer drastiske versjonen tilsier at også EUs mellomstatlige institusjoner, Rådet og Det europeiske råd, mister

4 EU-integrasjon er ofte sidestilt med «integration through law» (Cappelletti et al., 1985).

5 GAL står for «green, alternative and liberal»; TAN står for «traditional, authoritarian and nationalistic».

betydning.⁶ Da preges i stedet europeisk politikk av maktforholdet mellom stormaktene, hvor små stater må søke å inngå i allianser for å unngå å bli dominert.

Implikasjoner for Norge

Vi kan anta at en slik endring mot mer mellomstatlige trekk i EU og en svekkelse av EUs institusjonelle rammeverk, handlings- og koordineringsbasis og tilgang på ressurser vil ha betydelige implikasjoner for Norge. Dette scenarioet vil kunne gi utfordringer for Norge, ettersom EU-medlemslandene vil prioritere egne interesser fremfor samarbeid med andre land, og hvor også Norges rolle som småstat vil gjøre Norge sårbart.

I den grad EU-samarbeidet forskyves over på EUs mellomstatlige institusjoner, blir det vanskeligere for Norge å sikre like vilkår og likebehandling i EUs indre marked, noe EØS-avtalen garanterer. Norges mulighet til å påvirke endringer i dette scenarioet vil også være begrenset. Norge er som kjent mottaker av regler fra EU. I dette scenarioet utfordres global og EU-regional regelstyring av (sterke) staters ønske om å styre gjennom maktpolitikk. På denne måten devalueres det rettslige rammeverket som binder Norge til EU.

I den grad EU-samarbeidet bryter sammen, blir mellomstatlige relasjoner uforutsigbare, og ulikheter i makt og avhengighet vil være avgjørende for politikkenes utfall. I Norge – som småstat – vil man da måtte se seg om etter relevante alliansepartnere. Det som teller, er forholdet til dominerende stater og hvor stor viljen i disse er med tanke på å ivareta små staters interesser. I det følgende skisserer vi mulige utviklingstrekk som kan avledes fra dette scenarioet:

- En endring i EUs institusjonelle tyngdepunkt i retning av svekkelse av EU-retten og styrking av mellomstatlige institusjoner som Rådet og Det europeiske råd *vil svekke eller i verste fall undergrave EØS-avtalen og dens status og autoritet i Norge:*

6 Rådet er et beslutende organ, mens Det europeiske råd, som består av EUs stats- og regjeringsledere, formelt skal stake ut kursen for EUs utvikling og er ansvarlig for traktatendringer under en spesiell formasjon, «the Intergovernmental Conference». Forskning har vist at Det europeiske råd de siste tiår har blitt mer direkte involvert i EUs beslutningsprosesser (Bickerton et al., 2015).

- o At EUs regelverk blir mer fleksibelt, åpent for unntak og generelt sett mer uforutsigbart og mindre etterrettelig, vil tjene store stater langt mer enn småstater som Norge.
- o En svekkelse av EU og EUs evne til å sanksjonere regelbrudd vil føre til at EØS-avtalen blir mindre respektert i EUs medlemsland, og i Norge vil man ha større problemer med å sikre seg likebehandling i EØS-området.
- *Norges adgang til, innsyn i og innflytelse på det som skjer i EU, svekkes:*
 - o Vi kan forvente at norsk innflytelse vil variere med politikkområde: På strategisk viktige områder (som energi) kan Norge forvente innflytelse, men muligheten til å anvende den på tvers av politikkkfelter vil være begrenset.
- At europeisk samhandling i mindre grad blir regelstyrt, og at forhandlinger og uformelle ordninger blir mer fremtredende, vil føre til at *Norges forhold til EU blir mindre forutsigbart og preget av større usikkerhet:*
 - o Det blir større usikkerhet med hensyn til hvilke EU-ordninger Norge inkluderes i, og hvilke implikasjoner de får for Norge.
 - o Det blir viktigere enn i dag for Norge å inngå strategiske allianser med viktige europeiske land.
 - o Muligheten for å komme i «skvis» mellom ulike alliansekonstellasjoner vil være uforutsigbar og stadig til stede.

Scenario II: økt differensiering og kompleksitet

Det andre scenarioet forutsetter at EU blir mer komplekst og sammensatt. I EU-litteraturen refereres dette vanligvis til som differensiering. Differensiering kan prege integrasjonsprosessen, EUs institusjonelle struktur og EUs lovgivning. Med hensyn til differensierte prosesser snakker man i litteraturen om et EU i ulike hastigheter, og hvor spørsmålet er om og i hvilken grad de ulike medlemsstatene vil ende opp på samme sted (Bátora & Fossum, 2024; Leruth et al., 2022; Schimmelfennig & Winzen, 2014, 2020). Med differensiering mener vi altså her at EU integreres i ulike hastigheter. Men selv om stater integreres i ulike hastigheter, kan EU likevel over tid ende opp som et mer enhetlig system ved at noen stater bare bruker lengre tid enn andre på å inkorporere nytt EU-regelverk. Men ulike

hastigheter kan også innebære at statene fjerner seg fra hverandre, og at EU på den måten blir mer differensiert over tid. Det er nettopp det siste alternativet som trekkes frem i forbindelse med et differensiert EU, og det er dette alternativet som er mest krevende for EU.

Det foreligger flere talende bilder om et sterkt institusjonelt differensiert Europa (Stubb, 1996). Et bilde er et Europa strukturert med tanke på skillet mellom kjerne og periferi. Et annet bilde som særlig økonomer bruker, er «a Europe of clubs» (Demertzis et al., 2018; Zimmermann & Schemm-Gregory, 2005). Demertzis et al., (2018) ser for seg at EU kan bestå av tre klubber: a) økonomisk og monetær union, b) migrasjon, asyl og Schengenavtalen og c) sikkerhets- og utenrikspolitikk. Viktige spørsmål er hvordan disse koordineres på EU-nivå, og hvordan og i hvilken grad de griper inn i og «stykker opp» medlemsstatene langs «klubblinjer». Et tredje bilde er «Europa à la carte» (Stubb, 1996). Dette bildet tilsier at statene kan «pick and choose» hvilke EU-ordninger de ønsker å delta i. Det å velge og vrake ordninger ble ofte omtalt som «cherry-picking» i forbindelse med brexit, og i EU understreket man sin sterke motstand mot en slik utvikling.

Begge de to siste bildene tilsier at EU som organisasjon vil avvike dramatisk fra idéen om nasjonalstaten, som er basert på forutsetningen om høy grad av samsvar mellom territorium, funksjon og hierarki (Fossum, 2019; Fossum & Góra, 2023). Dette trenger ikke å gjelde medlemsstatene. Et springende punkt er som nevnt hvor mye medlemsstatene internt vil endres av et differensiert EU.

Presentasjonen av EU som et differensiert system understreker forskjellen mellom EU og nasjonalstaten. Sentralt i nasjonalstaten er idéen om at staten er suveren, hvilket innebærer at den formelt sett har kontroll og siste ord i alle politikkkfelter på det territoriet som den er anerkjent å kontrollere. Videre er forestillingen at de samme myndighetene utøver samme grad av kontroll over hele territoriet langs alle funksjoner eller politikkområder. Denne logikken omfatter også føderalstater. Selv om oppgaver er delt mellom styringsnivåer med ulik grad av komplementaritet er forutsetningen at myndighetene på de ulike styringsnivåene til sammen kontrollerer hele territoriet langs alle funksjoner.

Forestillingen om den suverene nasjonalstaten er både en modell og en fiksjon⁷, men det er nyttig å presentere den her fordi den forutsetter at

7 Stephen Krasner (1999) beskriver (statlig) suverenitet som «organized hypocrisy» i boken med samme navn.

EU utgjør et dramatisk brudd med denne forestillingen. Med andre ord er scenarioet der EUs anses som preget av økt institusjonell kompleksitet, kjennetegnet av manglende samsvar mellom territorium, funksjon og hierarki. Det betyr at EU-systemets omfang og evne til å utforme og kontrollere politikk vil variere mellom politikkområder. Monetærunionen omfatter 20 stater (European Union, u.å.b), mens Schengenavtalen omfatter 29 stater (European Union, u.å.c). Dess større avviket er mellom territorielt omfang, funksjonell rekkevidde og grad av hierarkisk kontroll, dess mer differensiert vil EU være (Börzel, 2010). Dette blir særlig fremtredende i den grad det også gjelder medlemsstatene og altså ikke er noe som er forbeholdt EU-nivået. Graden av EU-differensiering avhenger i høy grad av omfanget av ulikhet blant EUs medlemsstater. Jo større ulikhet internt i EU, desto mer press vil det bli på EU med tanke på å imøtekomme medlemsstaters og affilierte staters spesielle behov. Derfor vil utvidelser gjøre EU mer kompleks, særlig når de nye medlemsstatene har ulike historiske erfaringer, ulike institusjoner, ulik grad av erfaring med demokrati og rettsstat, ulike kulturer og ulik næringsstruktur og er på ulike økonomiske utviklingsstadier. Jo større disse ulikhetene er, desto større blir presset på EU med tanke på å imøtekomme disse ulikhetene gjennom unntak og særordninger. EUs store østutvidelse i 2004 økte EUs kompleksitet betydelig (Zielonka, 2007), og nye utvidelser øst- og sørøstover vil kunne gjøre det samme.

Dette scenarioet er derfor kvalitativt forskjellig fra det første, fordi vi her ikke ser en enhetlig utvikling i retning desintegrasjon av EU-nivået. Scenarioet innebærer at man i EU kan oppleve at noen politikkområder integrerer, mens andre samtidig desintegrerer. På den måten kan systemet variere betydelig med hensyn til hvor mye og hva som koordineres innen hvert politikkområde.

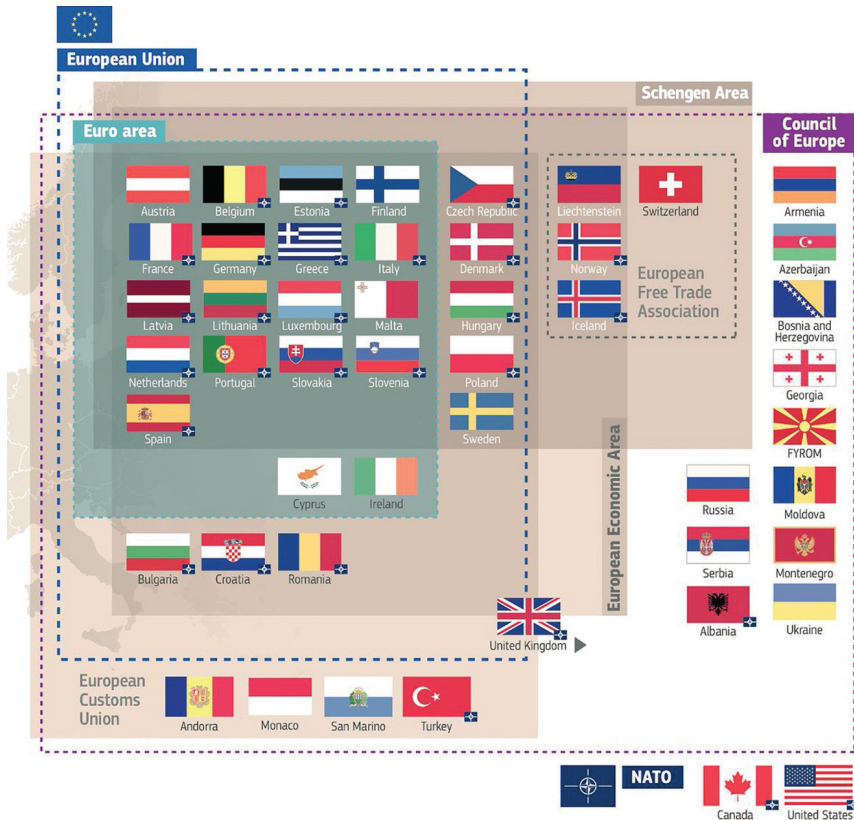
Dette scenarioet representerer en dramatisk fremskriving og aksentuering av dagens realitet. EU ble i Maastrichttraktaten fra 1992 basert på tre ulike søyler: Søyle 1 var det indre marked; søyle 2 var forsvars- og sikkerhetspolitikk; søyle 3 var justis- og sikkerhetspolitikk. Lisboa-traktaten fra 2008 innebar en oppheving av søylestrukturen, men det finnes fortsatt spor av søylene i EUs rettslige og institusjonelle oppbygning (Fossum & Menéndez, 2011). Schengenavtalen var opprinnelig (1985) en avtale mellom en rekke av EUs medlemsstater (Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike og Tyskland). Schengensamarbeidet ble deretter inkorporert i EUs Amsterdamtraktaten (som trådte i kraft 1. mai 1999). Schengensamarbeidet

representerte en nedbygging av grenser og et felles system for grensekontroll. Over tid har en rekke saksforhold – særlig innen indre sikkerhet og justispolitikk – blitt underlagt det som tidligere ble kalt medbestemmelsesprosedyren, og EU-domstolen. Disse politikkområdene er derfor blitt underlagt sterkere overnasjonal kontroll og regulering. Sporene av søylestrukturen finner vi særlig hva angår fiskal-, forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Et viktig trekk ved dette scenarioet er at det varierer i hvilken grad medlemsstater (og tilknyttede ikke-medlemmer) deltar i EUs ordninger: 27 medlemsstater og tre EFTA/EØS-stater er inkorporert i EUs indre marked, Schengenområdet omfatter 29 land (25 medlemsland fullt integrert og fire EFTA-stater via spesiell avtale), og eurosonen består av 20 medlemsstater. På denne måten varierer EUs omfang i stor grad med saksområde. Ikke-medlemmer som Norge er innlemmet i Schengen med ansvar for ytre grensekontroll, mens EU-medlemmer som Sverige og Danmark ikke er med i eurosonen. Tanken har vært at medlemsland kan inkorporeres i de ulike EU-ordningene i ulike hastigheter. Kompleksiteten illustreres i figur 1.

Scenarioet forutsetter en frysing og fordypning av slike skiller, slik at EU vil kunne bestå av stater med ulik status, som innebærer formell anerkjennelse av ulikhet. Noen land er med i alle EU-ordninger (for eksempel Tyskland, Frankrike og Finland), noen er med i de fleste ordningene, mens andre er med i bare noen få. Dette betyr at EUs evne til å regulere og koordinere statenes atferd vil variere mellom politikkområder. Denne variasjonen avspeiles også i beslutningsprosedyrene, som i mer betydelig grad enn i dag vil variere mellom flertallsbeslutninger og enstemmighet. Det kan også forventes at scenarioet vil medføre betydelig mer uformelle eller *de facto* former for differensiering (Hofelich, 2024). Et viktig trekk er at det indre marked ikke lenger vil fungere enhetlig i et slikt scenario.

Bakgrunnen for en slik utvikling kan for eksempel føres tilbake til hvordan EUs medlemsstater har ulik vilje og evne til å integrere videre, i lys av de ulike krisene og utfordringene EU har stått overfor. Videre er det sannsynlig at ytterligere EU-utvidelse østover vil bidra til å sementere skiller, av to grunner. For det første fordi et EU som utvides til å omfatte Ukraina, Georgia og Moldova samt ett eller flere av landene på Balkan, vil bli et langt mer mangfoldig og sammensatt EU. For det andre fordi EU neppe har kapasitet til å få disse landene opp på samme nivå som resten av EU hva angår både levestandard og administrativ kapasitet som kreves for å fungere effektivt og etterrettelig.



Figur 1. Figuren beskrives i kilden som 'Europe Today' og gir en situasjonsbeskrivelse av dagens Europa. (Kilde: European Commission, White Paper on the Future of Europe – Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. https://commission.europa.eu/system/files/2017-03/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf)

Av særlig betydning er det om EU utvikler seg til å ha et A-lag (som mest sannsynlig vil bestå av medlemsstatene i eurosonen) og et B-lag (statene som står utenfor eurosonen). I så fall vil Norden deles opp, med Finland inne og Danmark og Sverige ute.

Med hensyn til teoretiske forklaringer for et slikt scenario ser vi at de mekanismene som vi forbinder med nyfunksjonalisme og intergovernmentalisme, fortsatt vil være relevante, men deres rolle vil kunne variere med politikfelt. Denne dynamikken utgjør et klart avvik fra scenario I, der vi forventer at nyfunksjonelle mekanismer svekkes mens intergovernmentale mekanismer forsterkes på tvers av politikkområder. Derfor må vi i dette scenarioet legge særlig vekt på perspektiver som forklarer at det oppstår forskjeller mellom politikkområder, og at EUs evne til å koordinere og

samordne politikk på tvers av disse svekkes, men ikke i samme grad innenfor alle politikkområder og for alle stater. I den forstand kan vi anvende «garbage can»-perspektivet og historisk institusjonalisme. For det første understreker «garbage can»-perspektivet hvordan beslutningsprosesser kan være løst koplet i den forstand at beslutningsutfall blir til som følge av tilfeldig sammenfall i tid av problemer, løsninger og aktører (Cohen et al., 1972). I beslutningssituasjoner som preges av «uklar teknologi», skiftende aktører, lav grad av struktur i beslutningssituasjonen og lite strukturering av aktørenes preferanser, kan beslutningstaking foregå som organiserte anarkier som lett kan anta differensierte utfall. I forhandlingsprosesser hvor enkelte aktører uteblir, for eksempel ved at EFTA-landene ikke har tilgang til EUs besluttsende organer, kan et vedtak tilfeldig påvirkes av aktørens fravær ved at de-koplinger forekommer mellom problemer, løsninger og aktører. Et slikt utfall kan derfor oppstå til tross for at ingen av de involverte aktørene har hatt til hensikt å utelate bestemte aktører og deres preferanser, ei heller å foreta bestemte de-koplinger mellom problemer og løsninger. Resultatet kan bli at differensiering formes av temporalt sammenfall av problemer, løsninger og aktører, noe som igjen kan bidra til differensiering av integrasjonsprosesser.

Et intergovernmentalt perspektiv kan også bidra til å forklare trekk ved dette scenarioet dersom ikke alle stater ønsker lik grad av, eller form for, integrasjon. Idéen om «Europa à la carte» kan særlig støttes opp av en slik forklaring, hvor statene er interessert i et differensiert EU som de fleksibelt kan tilknyttes etter egne preferanser. Norges «lappverk» av avtaler med EU (NOU 2012: 2) reflekterer til en viss grad en slik fremstilling, hvor et politisk kompromiss mellom utenforskap og medlemskap ble ansett som politisk ønskelig og «levelig».

Endelig kan vi se for oss en stivhengig strukturell differensiering hvor stater bindes inn i etablerte mønstre for differensiering over tid. Historisk institusjonalisme kan derfor særlig bidra til å forklare differensiering som foregår *over noe tid*. I historisk institusjonalisme legges det vekt på at institusjoner over tid kan avleire varige avtrykk på institusjoners normer, regler og handlingsrom. De danner historiske «stier» som både binder opp og muliggjør fremtidige valgmuligheter. Den historiske konteksten for en institusjons etablering er dermed sentral for å forstå institusjonen i dag (Pierson, 1996). Et viktig poeng i historisk institusjonalisme er at måten EU ble organisert på i de første traktatene, har dannet stivhengighet i ettertid (Pierson, 2004). Begrepet stivhengighet brukes derfor også innenfor historisk institusjonalisme

for å forklare hvorfor institusjoner og politiske løsninger er vanskelige å endre. Perspektivet har slik sett en konserverende slagside som bidrar til å forklare hvorfor institusjoner og politikk ikke lett endres dramatisk over tid, unntatt dersom de utsettes for sjokk.⁸ I EU er dette spesielt interessant ettersom vi kan se klare avleirede stiavhengige mønstre i dagens system som kan knyttes til valg som ble gjort i EUs første, formative periode i 1950-årene. Det tok for eksempel EU 40 år å innføre flertallsavgjørelser i Rådet. I EUs første periode var beslutningssystemet basert på veto i vitale saker. Det måtte et stort sjokk til, gjennom den store utvidelsen av EU mot sentral- og østeuropeiske stater, for å presse frem flertallsavgjørelser. Dette sjokket har blitt betraktet som avgjørende for fremveksten av et dynamisk EU med stor medlemsmasse med varierende policy-preferanser. Samtidig ser vi at østutvidelsen har gjort EU langt mer sammensatt og mangfoldig, slik at potensialet for «garbage can»-dynamikker har økt. Et differensiert EU innebærer i praksis et komplisert samspill mellom politikkfelter og institusjonelle sfærer preget av tette koplinger og stiavhengighet på den ene siden og løse koplinger og «garbage can»-dynamikker på den andre.

Strukturelle indikatorer

Ut fra presentasjonen av scenarioet over forventer vi at EU vil utvikle spesielle ordninger for grupper av stater, at EUs institusjoner vil måtte forholde seg til ulike konstellasjoner av medlemmer og ikke-medlemmer for hvert politikkområde, samt at EUs evne til å koordinere og utvikle felles politikk i beste fall vil variere og i verste fall opphøre.

Scenarioet forutsetter at EU fortsetter å inkorporere stadig nye medlemmer, men at EUs evne til å opprettholde felles normer, regler og standarder svekkes slik at det ikke lenger finnes noen felles status for EU-medlemmer. Det betyr også at statenes demokratiske innretning og kvalitet vil variere betydelig.

Et slikt scenario vil svekke EU-rettens koordinerende og kontrollerende rolle, slik at maktforhold blir viktigere, men hvor variasjon vil følge sektorer mer enn stater. Med andre ord vil også små stater kunne være toneangivende på politikkområder hvor de har spesielle forutsetninger, kompetanser og ressurser. Store staters makt vil også variere mellom sektorer, og de vil også stå overfor interne koordineringsproblemer på tvers av sektorer.

8 Se også Fossum (2024) for forestillingen om «differensierende sjokk», som refererer til situasjoner der en plutselig endring har implikasjoner for makt- og dominansforhold.

Implikasjoner for Norge

Vi kan anta at en slik utvikling i EU vil ha bestemte implikasjoner for Norge. Dette scenarioet åpner for fleksible relasjoner og tilknytningsformer mellom EU-medlemmer og ikke-medlemmer. Det at det oppstår ulike kategorier av tilknytning, innebærer at skillet mellom medlem og ikke-medlem ikke blir vesentlig, og at handlingsrommet for norske aktører og virksomheter vil variere mellom politikkområder. Scenarioet vil også innebære at Norge ikke lenger underlegges et EØS-regime preget av dynamisk homogenitet, men et langt mer fragmentert og uoversiktlig indre marked i EU. Vi har skissert følgende forventninger med hensyn til mulige implikasjoner for Norge:

- *Vi kan forvente at en konsolidering av EU i ulike grupper eller kategorier av stater vil reise spørsmål om hvor Norge vil havne:*
 - o Hvor vil grensene gå for de ulike politikkområdene med hensyn til hvem som kan delta?
 - o Hva er opptaksbetingelsene, hva er rettighetene og forpliktelsene, og hvilke sanksjonsmidler vil EU ha innenfor hvert politikkområde?
 - o Jo mer fasttømret et slikt komplekst system er, desto viktigere vil det være for Norge å få en avklaring av hvilken rolle Norge kan ha.
- *Vi kan forvente at EUs kompleksitet vil øke med antall nye medlemsstater.* Det vil også innebære at hvis Norge ender opp i samme kategori som nye medlemsstater, vil det bety at Norge må forholde seg til et langt mer fremmed og uoversiktlig terreng sammenliknet med hvordan situasjonen er i dag, hvor Norge forholder seg tett til sine nærmeste og mest like partnere.
- *Økt EU-kompleksitet vil kunne øke muligheten for innpass samtidig som det kan gjøre det vanskeligere for et ikke-medlem å få oversikt over hva som skjer, og det vil derfor kunne øke medlemmets avhengighet av informasjon fra «insidere».*

Scenario III: et mer integrert EU

Det tredje scenarioet forutsetter at EU blir stadig mer integrert, ved at det skjer med enten hele eller store deler av EU. Det er ikke sannsynlig at en slik konsolidering vil kunne omfatte hele EU (Fabbrini, 2019). Men i motsetning til scenario II, som forutsetter at hele EU differensieres, forutsetter dette scenarioet at den delen av EU som konsoliderer, vil bli mer enhetlig,

overnasjonal og samkjørt. Scenarioet forutsetter derfor at det kun er de som har vilje – og evne – til å akseptere omfattende og bindende integrasjon, som blir med i kjernen av dette systemet. Resten av dagens EU-medlemsstater og tilknyttede ikke-medlemmer, som Norge, inngår i løsere relasjoner med EU. Scenarioet forutsetter på denne måten et klarere skille enn de to andre scenarioene mellom medlemmer og ikke-medlemmer. Den differensieringen som preger EU som politisk system i scenario II, vil i scenario III utgjøre skillet mellom EU-medlemmer og ikke-medlemmer. I et slikt scenario kan man derfor i dagens EU se en avskalling av antall medlemmer.

I dette scenarioet blir EU et mer enhetlig politisk system med bedre tilgang til egne autonome ressurser og handlingskapasiteter, både politisk, juridisk, fiskalt og administrativt. I så måte danner dette scenarioet et bilde av EU på vei mot en form for føderal statsdannelse, som vil gjøre EU i stand til å utvikle og praktisere autonomi på det som til enhver tid oppfattes som vitale områder. Scenarioet forutsetter en omfattende traktatendring eller endog en egen EU-konstitusjon (grunnlov). Bakgrunnen vil være at EUs medlemsstater tar omfattende grep for å bedre EUs handlingskapasitet og for å strømlinjeforme EUs institusjoner.

Teoretisk forutsetter dette scenarioet en særegen blanding av relevante teorier. Det understrekes at de mekanismene som intergovernmentalistene legger vekt på, overføres fra statene til EU-nivå gjennom at statene ser det som nødvendig og/eller ønskelig å integrere. En mellomstatlig forklaring på integrasjon knyttes til medlemslandenes rolle som drivere. Dersom alle land anser det som i deres interesse å løse felles utfordringer sammen, kan de forhandle seg frem til store integrasjonsskritt gjennom traktatendringer eller ved å utvikle ny politikk innenfor de eksisterende traktatrammene (Schimmelfennig, 2021). Global usikkerhet og eksterne trusler kan være viktige drivere som kan motivere tettere samarbeid. Samtidig åpner EUs historie for betydningen av læring. Både statsledere og ledere av EU-institusjoner er klar over at EU lenge har hatt tendens til å «feile fremover» (Jones, 2018). EU-landene kan bli enige om å ta noen skritt fremover, men ved neste krise kan det vise seg at nye løsninger ikke er tilstrekkelig. Dermed tar man nye, men kanskje ikke tilstrekkelige skritt videre (Jones, 2018). En slik ustabil og usikker integrasjonsprosess er særlig forbundet med den sentrale rollen Det europeiske råd har hatt i å koordinere EUs politikk. Læringen som inngår i dette scenarioet, er at lederne er villige til å innrømme EU-institusjonene en mer selvstendig rolle i bytte mot større kollektiv sikkerhet og handlekraft overfor eksterne trusler og kriser.

På denne måten vil nyfunksjonalismen også bidra til dette scenarioet. I dette perspektivet ser man for seg en stadig økende grad av overnasjonal integrasjon og «denasjonalisering» av politisk myndighet i Europa. Teorien bygger på gjensidig avhengighet mellom stater og såkalte spillover-effekter. Begrepet gjensidig avhengighet er helt sentralt. Haas (1968) argumenterte for at europeisk integrasjon ville følge av at tre faktorer spiller sammen, for det første gjensidig økonomisk avhengighet mellom stater, som over tid fører til at sentrale politiske og økonomiske aktører i enkelte stater innser at den beste løsningen er å samorganisere seg politisk. For det andre vil gjensidig avhengighet fremme oppbygging av byråkratisk kapasitet til å løse markedskonflikter og bygge internasjonale rettslige regimer som kan regulere markedet slik at alle får like konkurransevilkår. For det tredje ser man i nyfunksjonalistisk teori for seg fremvekst av et overnasjonalt markedsregime med felles regler som på sikt kan erstatte nasjonale reguleringsregimer. Ifølge idéen om spillover vil integrasjonen flytte seg til stadig nye politiske og økonomiske områder. Integrasjon i én økonomisk sektor vil skape insentiver for integrasjon i andre. Ettersom integrasjonen brer om seg og resultatet anses som funksjonelt for statene, vil integrasjonen tvinge seg frem på stadig nye politikkområder. I tillegg har man innen nyfunksjonalismen en idé om utvikling av 'overnasjonale lojaliteter' blant involverte aktører:

Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities to a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. (Haas, 1968, s. 16)

Nyfunksjonalismen forutsetter en utvikling hvor etableringen av sentrale institusjoner på EU-nivå bidrar til å aktivere og mobilisere aktører i medlemsstatene slik at vi får en toveis integrasjonsdynamikk, og som gradvis setter statene på sidelinjen. Forutsetningen er at en slik prosess skjer på tvers av ulike politikkområder og altså ikke er begrenset til «low politics», slik intergovernmentalistene forutsetter.

Nyfunksjonalismen er i hovedsak orientert mot «low politics», ikke mot storpolitikk. Det er derfor nødvendig med andre teorier for å forstå hvordan et kvalitativt hopp til statsdannelse kan skje. Føderalisering er et begrep som kan benyttes, fordi det er rettet mot viktigheten av at det foreligger vilje til å inngå forpliktende samarbeid av en slik art at statene

ikke lenger er suverene. Overføringen av suverenitet til en felles konstitusjon som igjen gir garantier for både medlemsstatenes og de overnasjonale organenes fortsatte eksistens, er det vi forbinder med føderalisering. Denne prosessen dreier seg om en overføring av statlig suverenitet til et felles EU-system. Derfor vil en slik føderalisering kun finne sted dersom statene aksepterer den. Gitt de reservasjoner statene så langt har vist, betyr det at det må foreligge spesielle forhold for at statene skal overgi slik suverenitet til EU-nivået. De viktigste beveggrunnene som også litteraturen om føderalisering understreker, er eksterne trusler og faren for krig (Riker, 1964).

Strukturelle indikatorer

Scenarioet forutsetter en konsolidering av politisk, rettslig og administrativ myndighet og kapasitet på EU-nivå. Føderasjoner er organisert gjennom kombinasjonen «shared rule and self-rule» (Elazar, 1987). Dette vil avleire seg i økt vilje i statene til å innrømme EU-nivået økt makt som gjør EU i stand til å fungere som ivaretaker av fellesanliggender. I EU innebærer det at medlemsstatene må tilkjenne EU ressurser og kompetanse til å utføre disse på forsvarlig måte. EU blir på denne måten en mer statsliknende konstruksjon med et tydelig politisk sentrum og høy grad av hierarkisk og territoriell kontroll innenfor EUs kompetanseområde. På denne måten er alle medlemslandene inkorporert i alle EUs aktiviteter i like stor grad (selv om mange føderalstater anerkjenner en viss differensiering, men langt ifra så omfattende som i dagens EU).

Scenarioet kan også avleses som administrativ integrasjon mellom EUs utøvende myndighet (Kommissjonen) og medlemslandenes utøvende myndigheter, og hvor Kommissjonen vil utgjøre kraftsenteret i en felles-europeisk flernivåadministrasjon. Ut fra dette forventer vi omfattende koordinering og forpliktende samarbeid mellom nasjonale departementer og direktorater på tvers av medlemsland som knyttes til sterkere EU-byråer og Kommissjonen.

Dette scenarioet skiller endelig tydelig mellom EU-medlemmer og ikke-medlemmer, noe som vil kunne skape betydelige utfordringer for Norge. Norske myndigheter vil kunne oppleve utfordringer med å sikre tilgang til nye samarbeidsområder som EU utvikler, for eksempel helseunion, sikkerhetspolitisk integrasjon eller andre områder som ligger utenfor det eksisterende avtaleverket mellom EU og EFTA.

Implikasjoner for Norge

Vi kan anta at en slik endring i EU vil ha store konsekvenser for Norge. Av særlig betydning vil det være at EU forlanger at alle medlemsland er med i alle EUs aktiviteter, og at differensiering ikke tolereres. Det innebærer også at land som ikke er medlemmer, neppe vil kunne delta i ordninger på lik linje med medlemsland. Den juridiske og politiske betydningen av status som EU-medlem øker derfor betraktelig.

Et springende punkt er hva dette scenarioet innebærer for Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. Det følger av dette scenarioet at et mer integrert EU ikke vil være villig til å innrømme samme rettigheter til ikke-medlemmer som til medlemmer. Dette vil gjelde uansett land, fordi EUs institusjonelle og konstitusjonelle enhet står på spill. Norge vil kunne inngå i gruppen av tidligere medlemmer som av ulike grunner ønsker en svakere tilknytning til EU. Dette reiser nye koordineringsutfordringer for Norge. Med utgangspunkt i dette scenarioet kan vi presentere følgende forventninger:

- *Institusjonell forskyvning gjennom en betydelig styrking av EUs overnasjonale institusjoner:*
 - o EU-kommisjonen blir EUs utøvende myndighet med kompetanse over alle EUs politikkområder.
 - o Europaparlamentet og et reformert Rådet vil utgjøre EUs lovgivende forsamling i et tokammersystem.
 - o EU-domstolen får kompetanse over alle EUs politikkområder.
- For Norge som ikke-medlem fremstår et klart valg: å *bli fullt og formelt EU-medlem* og inngå i alle EUs ordninger med de rettigheter og plikter dette innebærer, *eller å stå utenfor* og bli assosiert gjennom mindre omfattende ordninger:
 - o Her er det også spørsmål om og i hvilken grad EU vil være villig til å gi nye medlemmer overgangsordninger.
 - o For Norges del vil et viktig spørsmål være om og når Norge som medlem skal være med i eurosonen.
- *EU har egen skattleggingsrett og eget system for skatteinnkreving:*
 - o EU disponerer betydelige finansielle midler som allokeres ut fra beslutninger fattet på EU-nivå.
 - o EU-budsjettet utgjør en betydelig andel av bruttonasjonalprodukt (BNP).
- Et springende punkt er *hvor fleksibel EU vil være overfor ikke-medlemmer.*

Konklusjon

I dette kapittelet har vi gitt en oversikt over EU som politisk system, og over hva som kjennetegner Norges forhold til EU. En slik oversikt var nødvendig for å berettigede bokens tittel, som impliserer at det er vanskelig å diskutere hvilket Norge vi har og ønsker, uten samtidig å ta den europeiske konteksten i betraktning. Det betyr at vi for å få en klarere forståelse av hvilke muligheter og begrensninger Norge står overfor i Europa, må forstå hvilket Europa vi befinner oss i. Denne forståelsen har vi fått ved hjelp av tre scenarioer som er presentert i detalj i dette kapittelet. Vi utledet for hvert av dem hvordan EU ville se ut, hva som ville være forholdet mellom EU og medlemsstatene, hvilke teorier som kan forklare utviklingen under hvert scenario, hvilke mekanismer som er sentrale, og hva hvert scenario kan innebære for Norge.

De neste seks kapitlene vil anvende og analysere disse scenarioene på seks sentrale politikkområder.

Om forfatterne

John Erik Fossum er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, ARENA Senter for europaforskning. Hans forskningsinteresser omfatter særlig politisk teori, EU og konstitusjonalisme, europeisering og internasjonal integrasjon.

Jarle Trondal er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Agder, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, professor ved Universitetet i Oslo, ARENA Senter for europaforskning, og senior fellow ved University of California, Berkeley, Institute of European Studies. Hans forskningsinteresser omfatter offentlig politikk og administrasjon, med særlig fokus på europeisk flernivåforvaltning, internasjonale byråkratier, beslutningsprosesser og -adferd, samt teoriutvikling i statsvitenskap.

Referanser

- Ansell, C., Sørensen, E., Torfing, J. & Trondal, J. (Red.). (2024). *Robust governance in turbulent times*. Cambridge University Press.
- Bátora, J. & Fossum, J. E. (Red.). (2020). *Towards a segmented European political order*. Routledge.
- Bátora, J. & Fossum, J. E. (Red.). (2024). *Differentiation and dominance in Europe's poly-crisis*. Routledge.
- Bickerton, C. J., Hodson, D. & Puetter, U. (Red.). (2015). *The new intergovernmentalism: States and supranational actors in the Post-Maastricht era*. Oxford University Press.

- Bull, H. (1977). *The anarchical society: A study of order in world politics*. Macmillan.
- Börzel, T. (2010). European governance: Negotiation and competition in the shadow of hierarchy. *Journal of Common Market Studies*, 48(2), 191–219.
- Cappelletti, M., Seccombe, M. & Weiler, J. H. (Red.). (1985). *Integration through law: Europe and the American federal experience: Bd. 1. Methods, tools and institutions: Bok 1. A political, legal and economic overview*. de Gruyter.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Delanty, G. (2024). *Senses of the future: Conflicting ideas of the future in the world today*. De Gruyter.
- Demertzis, M., Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Wieser, T. & Wolff, G. B. (2018). One size does not fit all: European integration by differentiation. *Bruegel Policy Brief*, (3).
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Europaparlamentet. (2022). EU strategic autonomy monitor. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)
- European Union, (u.å.a). NextGenerationEU. https://next-generation-eu.europa.eu/index_en
- European Union, (u.å.b). Countries using the euro. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/countries-using-euro_en
- European Union, (u.å.c). Schengen area. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area_en
- Fabbrini, S. (2015). *Which European Union? Europe after the euro crisis*. Cambridge University Press.
- Fabbrini, S. (2019). *Europe's future: Decoupling and reforming*. Cambridge University Press.
- Fossum, J. E. (2019). Norway and the European Union. *Oxford Research Encyclopedia, Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1043>
- Fossum, J. E. (2024). Differentiating shock, I J. Bátor & J. E. Fossum (Red.), *Differentiation and dominance in Europe's poly-crisis*. Routledge.
- Fossum, J. E. & Góra, M. (Red.). (2023). *Report on differentiation, dominance and democracy* (EU3D Report 15, ARENA Report 7/23). ARENA Centre for European Studies. <https://www.eu3d.uio.no/publications/eu3d-reports/eu3d-report-15-fossum-gora.pdf>
- Fossum, J. E. & Graver, H. P. (2018). *Squaring the circle on Brexit – could the Norway model work?* Bristol University Press.
- Fossum, J. E. & Menéndez, A. J. (2011). *The constitution's gift: A constitutional theory for a democratic European Union*. Rowman & Littlefield.
- Fossum, J. E., Lord, C., Farstad, F. 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*. Routledge.
- Genschel, P. & Jachtenfuchs, M. (Red.). (2014). *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford University Press.
- Haas, E. B. (1968). *Beyond the nation-state: Functionalism and international organization*. Stanford University Press.
- Helbling, T. (u.å.). Externalities: Prices do not capture all costs. *International Monetary Fund*. <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/Series/Back-to-Basics/Externalities>
- Hillion, C. (2019). Norway and the changing common foreign and security policy of the European Union. NUPI_Report_1_2019. URL: [NUPI_Report_1_2019_Hillion.pdf](https://www.nupi.no/nupi-report-1-2019-hillion.pdf)
- Hofelich, T. C. (2024). *De facto differentiation in the European Union: Circumventing rules, law, and rule of law* [Doktorgradsavhandling]. Universitet i Agder.
- Hoffmann, S. (1961). International systems and international law. *World Politics*, 14(1), 205–237.
- Hoffmann, S. (1964). *The European process at Atlantic cross purposes*. *Journal of Common Market Studies*, 3(2), 85–101.

- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Dædalus*, 95(3), 862–915.
- Hompland, A. (2008). Forkledd samtid – sosiologisk fantasi i scenariske konstruksjoner. *Plan*, 40(5), 10–15. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2008-05-03>
- Jones, E. (2018). Towards a theory of disintegration. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 440–451.
- Kaplan, M. A. (1975) *System and process in international politics*. Krieger.
- Krasner, S. D. (1999) *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press.
- Kühn, N. S. & Trondal, J. (2024). Caught in the balance: Consequences of associated membership over time. I D. Fromage (Red.), *(Re-)defining membership: Differentiation in and outside the European Union*. (s. 185–209). Oxford University Press.
- Leruth, B., Gänzle, S. & Trondal, J. (Red.). (2022). *The Routledge handbook of differentiation in the European Union*. Routledge.
- Leuffen, D., Rittberger, B. & Schimmelfennig, F. (2013). *Differentiated integration: Explaining variation in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Marks, G., Attewell, D., Rovny, J. & Hooghe, L. (2021). Cleavage theory. I M. Riddervold, J. Trondal & A. Newsome (Red.), *The Palgrave handbook of EU crises* (s. 173–194). Palgrave Macmillan.
- Milward, A. S. (1992). *The European rescue of the nation-state*. University of California Press.
- Moravcsik, A. (1998) *The choice for Europe*. Cornell University Press.
- Morgenthau, H. J. (1985). *Politics among nation* (6. utg.). Alfred A. Knopf.
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- NOU 2024: 7. (2024). *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet. NOU 2024: 7
- Olsen, E. D. H., Rosén, G. & Trondal, J. (2020). *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Pierson, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), 123–163.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
- Pierson, P. (2004) *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Riddervold, M., Trondal, J. & Newsome, A. (Red.). (2020). *The Palgrave handbook of EU crises*. Palgrave Macmillan.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Little, Brown and Company.
- Risse-Kappen, T. (1996). Exploring the nature of the beast: International relations theory and comparative policy analysis meet the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 34(1), 53–80.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European integration*. Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, F. (2005). Strategic calculation and international socialization: membership incentives, party constellations, and sustained compliance in central and eastern Europe. *International Organization*, 59(4), 827–60.
- Schimmelfennig, F. (2021). Rebordering Europe: External boundaries and integration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 28(3), 311–330.
- Schimmelfennig, F. & Winzen, F. (2014). Instrumental and constitutional differentiation in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 52(2), 354–370.
- Schimmelfennig, F. & Winzen, F. (2020). *Ever looser union? Differentiated European integration*. Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326.

- Schmitter, P. C. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neo-functionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255–272
- Stubb, A. C.-G. (1996). A categorization of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies*, 34(2), 283–295.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley.
- Zielonka, J. (2007). *Europe as empire: The nature of the enlarged European Union*. Oxford University Press.
- Zimmermann, K. W. & Schemm-Gregory, R. (2005). Eine Welt voller clubs, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 54(2), 230–264.

KAPITTEL 3

Økonomisk sikkerhet i EU og Norge

Ulf Sverdrup Handelshøyskolen BI

Abstract: The European Union (EU) has pivoted from its traditional emphasis on open markets and internal integration to prioritizing economic security, spurred by global geopolitical tensions, technological advancements, and ongoing conflicts. This strategic shift, reflected in the Economic Security Strategies and key 2024 reports (e.g., Draghi, Niinistö), underscores resilience, secure supply chains, critical infrastructure protection, and minimizing technology leakage. The EU now views its internal market as a geopolitical asset, balancing openness with strategic controls to bolster competitiveness and security. New regulatory measures and external trade barriers reshape economic interactions. These developments also represent challenges for third countries like Norway, as a member of the European Economic Area (EEA). I argue that Norway may find it difficult to align with the EU's evolving economic security framework without deepening cooperation in trade and customs policies or re-evaluating its EU relationship.

Keywords: economic security, sanctions, export control, anti-coercion, EU, EEA

Innledning

Europeisk integrasjon handlet lenge primært om å bygge ned barrierene innad i det indre marked eller om å utvide markedet til stadig nye land. EU bygget derfor ned grensene mellom statene innad i EU, og EU hadde også relativt få økonomiske barrierer mot andre land og regioner. Men dynamikken i EU og Europa er nå i ferd med å endres. Økonomisk sårbarhet, geopolitisk rivalisering og teknologisk utvikling har gjort at EU og medlemsstatene er opptatt av å forsterke indre integrasjon, men samtidig av i noen grad å bygge barrierer og skranke overfor omverdenen for å sikre konkurransekraften, redusere sårbarheten og øke sikkerheten. Høsten 2024 kom også en knippe viktige rapporter som understreket viktigheten av at Europa styrket sin konkurransekraft, sikkerhet og beredskap (Draghi, 2024; Niinistö, 2024). Denne vendingen i Europa er ikke unik, men er del av en større internasjonal og global trend som vi finner i USA, Kina, Japan og mange andre land. Skiftet i denne retningen ble tydelig illustrert med at G7-landene, som tidligere har vært sterke forkjempere av åpen økonomi, i 2023 kom med en felles uttalelse om at de nå ønsket å styrke egen økonomisk motstandskraft og sikkerhet, å sikre forsyningskjeder, å sikre kritisk infrastruktur, å redusere teknologilekkasjer og sammen utvikle verktøy for å svare på økonomisk press eller atferd som kan svekke eller undergrave internasjonale regler og normer for økonomisk aktivitet (G7, 2023). Valget av president Trump og den tiltakende handelskrigen og frakoplingen fra Kina har forsterket tendensen.

EUs nye og sterkere vektlegging av økonomisk sikkerhet betyr ikke at EU har forlatt arbeidet med å videreutvikle det indre marked eller med å utvide EU geografisk til nye medlemsland, men at en ny dimensjon er lagt til i det europeiske samarbeidet, og at atskillig oppmerksomhet og regulatorisk innsats nå rettes mot å utvikle grensene rundt EU og grensene og barrierene for å operere i det indre marked. Endringene er på mange måter radikale, og de reflekterer en endring i det grunnleggende målet med EU-samarbeidet. Fra primært å være rettet mot å sikre en effektiv økonomi handler samarbeidet nå i økende grad om å utvikle EU som sikkerhetsfellesskap. Det indre marked er derfor ikke lenger bare et mål eller et virkemiddel for økonomisk integrasjon, men er i økende grad også betraktet som et virkemiddel for å gjøre EU til en geopolitisk aktør. EUs økonomi og indre marked er kanskje den viktigste utenrikspolitiske maktbasen for EU. Disse endringene i synet på EU, og perspektivene på forholdet mellom økonomi og sikkerhet, understøttes også av det vi nærmest kan kalle en

politisk ideologisk reorientering, der det er forsterket politisk vilje i EU, men også i en rekke av medlemsstatene, til å finne en ny og annen balanse mellom grad av åpenhet og grad av kontroll. I dette kapittelet diskuteres denne utviklingen, og jeg drøfter noen av utfordringene utviklingen reiser for et land som Norge. Kapittelet er organisert på følgende måte:

I første del vil jeg diskutere hva som menes med begrepet «økonomisk sikkerhet». Jeg vil deretter diskutere noen av de dynamikkene og prosessene som har gjort at dette feltet har fått økt oppmerksomhet og prioritet i EU de siste årene. I den neste delen analyseres noen av de sentrale hovedelementene i den økonomiske sikkerhetsstrategien og noen av de spesifikke virkemidlene og regulatoriske uttrykkene. I siste del av kapittelet drøfter jeg nærmere noen utfordringer og muligheter denne nye utviklingen i EU betyr for tredjeland generelt og for EØS og Norge spesielt. I kapittelet argumenterer jeg for at økonomisk sikkerhet blir stadig viktigere for EU, og for at EU, gjennom den økonomiske sikkerhetspakken, har flyttet tradisjonelle utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske beslutninger, som normalt krever enstemmighet, over til et felt der EUs institusjoner har mer myndighet, og der flertallsavgjørelser er mer dominerende. Jeg argumenterer også for at det vil være krevende for Norge å få på plass et helhetlig samarbeid om økonomisk sikkerhet dersom Norge ikke utvider samarbeidet til også å handle om handels- og tollpolitikken – eller endrer tilknytningsform.

Hva er økonomisk sikkerhet?

I sosiologi og økonomi er det vanlig å bruke begrepet «økonomisk sikkerhet», men det brukes da helst i tilknytning til velferd (Levitan, 1985). Begrepet brukes gjerne i diskusjonen om at individer eller grupper har sikkerhet, i betydningen utsikter til økonomisk trygghet. Spørsmål om ulikhet, fattigdom, inkludering, velferd eller sosial mobilitet står ofte sentralt.

Men i denne sammenheng – og i dette kapittelet – er det en annen betydning av begrepet som legges til grunn. Økonomisk sikkerhet handler her på den ene siden om forholdet mellom økonomi, økonomiske strømmer, transaksjoner, aktiviteter og bevegelse med mer, og på den andre om sikkerhet i betydningen sårbarheter, trygghet og uønskede avhengigheter (Cable, 1995). Mens sikkerhetspolitisk tenkning lenge handlet om territorielt forsvar og militær makt, har betydningen av begrepet sikkerhet blitt gradvis utvidet

til også å dekke samfunnets sikkerhet og til å omfatte et bredt sett med trusselaktører. Økonomisk sikkerhet er knyttet til en slik utvidet forståelse av sikkerhetsbegrepet. Her handler det derfor om hvordan regioner, stater og samfunn best kan håndtere risiko forbundet med sterke økonomiske og teknologiske avhengigheter som følger av en sammenkoplet verden.

Begrepet økonomisk sikkerhet er i den betydning som beskrives her, i økende grad brukt i praktisk politikk, i akademia og av ulike tenketanker. Men det er ikke et nytt fenomen. Det går en linje fra antikkens Perikles via den kalde krigen og helt frem til dagens diskusjon om «frakopling» og «de-risking» fra Russland og Kina. Det er da også en lang tradisjon innen studiet av internasjonal politikk å legge vekt på «economic statecraft» (Baldwin, 2020), der man bruker økonomiske instrumenter for å fremme og forsvare nasjonale interesser og for å bidra til å skape nyttige geopolitiske resultater (Blackwill & Harris, 2016). Det er etter hvert vanlig i faglitteraturen å bruke begreper som «geo-economics» eller «weaponization of interdependence» (Farrell & Newman, 2019), og det finnes også en tradisjon knyttet til idéen om at stater i felleskap lager en kollektiv økonomisk sikkerhet (Nye, 1974). Alle disse begrepene refererer til prosesser og instrumenter for å håndtere sårbarheter og risiko knyttet til økonomiske forbindelser og sammenbindinger eller til å bruke slike forbindelser til egen fordel for å oppnå politiske eller geopolitiske interesser. Det er derfor både en defensiv og en offensiv side til begrepet. Det ligger i sakens natur at med økt vekt på geoøkonomi og økonomisk sikkerhet blir EU i økende grad utsatt for andre eksterne aktørers bruk av slike virkemidler samtidig som EUs økonomiske virkemidler blir mer relevante instrumenter som kan benyttes for å påvirke og øve innflytelse på andre (Haroche, 2024). I tillegg handler økonomisk sikkerhet også om både negative og positive instrumenter. Negative økonomiske virkemidler er når myndigheter gjennom sanksjoner, blokader og restriksjoner forsøker å hindre andre i å oppnå noe, mens positive instrumenter er der myndighetene forsøker å stimulere visse typer utviklinger gjennom støtteordninger eller investeringer.

Den krevende balansen mellom økonomi og sikkerhet

Vi har levd i en periode med økonomisk liberalisering der sikkerhetspolitikk ble mindre vektlagt, eller der idéen var at økonomisk integrasjon

skapte sikkerhet. Europeisk integrasjon og EØS-avtalen har også i vesentlig grad vært tuftet på en slik logikk, der økonomiske forbindelser, også de grenseoverskridende, i seg selv kunne være konfliktdempende, øke tilliten og gjøre kostnadene ved konflikt større. Gjensidig avhengighet kan være konfliktdempende og kan bidra til fred, men det er ingen automatikk her (Copeland, 2014). Det er i økende grad bekymringer knyttet til at økonomiske forbindelser og avhengigheter kan skape ufrihet, bli et pressmiddel og potensielt også føre til konflikt. Poenget er godt fanget opp i boktittelen *The age of unpeace: how connectivity causes conflict* (Leonard, 2021).

I et lengre historisk perspektiv er det ikke uvanlig at pendelen kan svinge mellom graden av økonomisk åpenhet og frihet på den ene siden og flere restriksjoner og begrensninger på den andre. Enkelt sagt kan vi si at vi har levd i en periode der «business var business, mens politikk var politikk». Men nå er tyngdepunktet i ferd med å forskyves. Daværende generalsekretær i NATO og tidligere statsminister og varm tilhenger av frihandel og åpen økonomi Jens Stoltenberg sa for eksempel på Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) sin konferanse i Oslo for noen år siden at på samme måte som «krig var for viktig til å overlate til generaler, var business for viktig til å overlate til business» (NHO, 2023). Han satte dermed ord på et ønske om og behov for å finne en ny balanse mellom sikkerhet og økonomi.

Samtidig er det åpenbart spenninger mellom de to størrelsene i begrepet «økonomisk sikkerhet». «Økonomi» og «sikkerhet» gir ganske enkelt ulike assosiasjoner. På den ene siden kan de to ordene fremstå som i motsetning til hverandre. Mens vilkårene for en velfungerende økonomi gjerne er knyttet til åpenhet, frihet, konkurranse og arbeidsdeling, er sikkerhet i manges øyne ofte knyttet til idéer om lukkethet, kontroll, styring, avgrensning og hemmelighold. Sikringstiltak vil gjerne koste, kvalitet og utvalg kan svekkes, og den teknologiske utviklingen kan forsinkes. På den andre siden er det også en indre sammenheng mellom de to. En sterk og velfungerende økonomi er en forutsetning for et lands sikkerhet samtidig som sikkerhet er en forutsetning for en velfungerende økonomi. Å bygge eller oppnå økonomisk sikkerhet handler derfor ikke om å velge det ene eller det andre, men om å kunne balansere ulike hensyn og å optimalisere og justere forholdet i takt med skiftende behov og preferanser. Sånn sett knytter begrepet økonomisk sikkerhet seg til det som gjerne kalles det liberale dilemma: Hvordan og i hvilken grad skal man legitimt kunne begrense

friheter for å kunne sikre friheten? Ved slik avveininger spiller politiske forhold og hensyn en stor rolle.

Ulike politiske aktører vil naturligvis vurdere balansepunkter og hensyn ulikt, og de kan ha ulik risikotoleranse eller risikovilje. Det vil også være forskjell i ulike aktørers evne til faktisk å kontrollere og effektivt finne eller skape tilstrekkelig kontroll. Det kan for eksempel være lettere for en stor økonomi med liten utenrikshandel og få avhengigheter, som USA, å legge stor vekt på økonomisk sikkerhet, avskjerming, kontroll og importsubsitusjon. Små stater, som har stor utenrikshandel og sterke avhengigheter med begrenset egen kapasitet, vil gjerne måtte vurdere annerledes. De små vil ha mindre kapasitet til å redusere risiko, men de kan også finne at åpenhet er en viktig forutsetning for både vekst og velferd, og at åpenhet er nødvendig for å ivareta forsyningssikkerhet og sikre evne til å håndtere kriser.

For EU er forsterket økonomisk sikkerhet i prinsippet en særlig utfordring. Det henger for det første sammen med at det har vært en historie og en sterk politisk ideologisk orientering i retning av å fremme åpenhet og bygge ned skranker. For det andre har EU viktige institusjonelle skranker eller hinder. Vesentlig kompetanse eller myndighet til å fatte beslutninger innen handelspolitikk eller det indre marked er delegert til EU eller skjer gjennom flertallsavgjørelser, mens spørsmål om nasjonal sikkerhet eller utenriks- og sikkerhetspolitikk i det alt vesentlige er medlemsstatenes domene, og EU har liten beslutningsmyndighet. I utviklingen av en strategi for økonomisk sikkerhet må EU navigere innenfor de institusjonelle skrankene. EU har også en tredje utfordring knyttet til heterogenitet: Fordi EU ikke er et omforent eller homogent politisk felleskap, vil det også være stor variasjon mellom stater, og mellom ulike sektorer, i deres situasjonsforståelse, risikovilje, preferanser, tradisjoner og evne til å bære eventuelle kostnader og byrder. Det har for eksempel vært store forskjeller innad i EU i hvordan statene opplever risiko knyttet til avhengigheter, sårbarheter og trusler fra land som Kina og Russland, og det er også betydelig variasjon i vilje og evne til å påta seg kostnader knyttet til å redusere slike økonomiske sårbarheter.

I utgangspunktet kunne man derfor tro at EU, med sin historie, det særegne institusjonelle oppsettet og stor grad av politisk fragmentering, ville vært dårlig rustet til å drive frem en økonomisk sikkerhetsdagsorden. Men som vi skal se, har EU likevel, på tross av noen av disse hindringene, de siste årene gått gjennom omfattende og ganske bemerkelsesverdige endringer og justeringer (Danzman & Meunier, 2024).

Elementene i EUs økonomiske sikkerhetsstrategi

EU har de senere årene altså etablert en strategi for økonomisk sikkerhet. Strategien er i stor grad drevet frem av Kommisjonen, men medlemsstatene har også ønsket en slik strategi velkommen. Også europeisk næringsliv og andre samfunnsaktører har vært pådrivere. I arbeidet har man i EU i stor grad latt seg inspirere av strategier og politikk Japan har utviklet for håndtering av Kina-risiko. Vi kan legge til at USA også har hatt sterkt ønske om at EU utvikler en mer omforent og bedre strategi for økonomisk sikkerhet, spesielt med hensyn til håndtering av risiko knyttet til Kina og Russland. EUs første strategi kom i 2023 (Europakommisjonen, 2023), mens det kom en revisjon og videreutvikling av strategien i 2024 (Europakommisjonen, 2024). I tillegg har det kommet en rekke andre tiltak og beslutninger. Vi kan derfor snakke om en ganske bred vifte av tiltak.

Den overordnede målsettingen er å kunne beskytte EU bedre mot ulike former for risiko. Det handler om å redusere EUs sårbarheter og uønskede avhengigheter skapt av økonomiske forbindelser, å styrke EUs konkurransevne og å sikre at konkurransen i det indre marked skjer på en ordnet og velregulert måte. Et annet viktig aspekt ved den økonomiske sikkerhetspakken er å sikre eller forsterke EUs forskyvningskjeder, gjennom å diversifisere leverandørkjeder, forbedre funksjonsevnen til internasjonale markeder samt utvikle partnerskap med internasjonale partnere. I tillegg er det en ikke uviktig målsetting at EU skal være mer koordinert med andre partnere, spesielt USA og Japan.

Det er lettere sagt enn gjort å styrke den økonomiske sikkerheten. Det fordrer god kartlegging av risiko og sårbarheter. En ekstra utfordring er at mye data og informasjon naturligvis vil ligge i foretak og ikke i statene. Data er derfor ofte ikke standardisert og systematisert, og data lar seg derfor ikke uten videre aggregere. Kartleggingen av risiko og sårbarheter innen utvalgte sektorer for å få en bedre situasjonsforståelse er derfor en meget viktig del av første fase i jobben. Deretter handler strategien om å utvikle hensiktsmessige tiltak for å redusere eller håndtere risiko gjennom for eksempel å sikre markedets funksjonsevne, diversifisere, utvikle lagerhold, redusere andre typer sårbarheter og styrke konkurransevne.

EUs strategi har tre pilarer eller elementer, samlet under de tre stikkordene «fremme» («promote»), «beskytte» («protect») og «partnerskap» («partnership»). Under «promote» finner vi de tiltakene som er rettet inn

mot å styrke EUs konkurransevne og vekst, styrke det indre marked og samtidig forsterke EUs vitenskapelige, teknologiske og industrielle base. Her finner vi satsinger på ny teknologi og industri, for eksempel «Chips Act», satsinger på grønn teknologi eller satsinger knyttet til styrket europeisk forsvarsindustri. Rubrikken «protect» samler de tiltakene og initiativene som er rettet inn mot å styrke EUs evne til å beskytte egen sikkerhet. Her finner vi en rekke tiltak knyttet til investerings- og eksportkontroll, men også bedre regulering av kontroll med kunnskapsproduksjon og tiltak for å hindre uønskede teknologioverføringer. «Partnership» handler om de tiltakene som er rettet inn mot å forsterke eksisterende eller bygge nye forbindelser med land som er likesinnet, eller som enten deler noen av de sikkerhetspolitiske og økonomiske interessene eller som kan tenkes å avhjelpe utfordringene. Målet er at EU gjennom partnerskap kan stimulere enten de fremmede eller de beskyttende tiltakene. Jeg skal ikke her dekke alle disse elementene, men la meg nevne noen av de regulatoriske tiltakene som er knyttet til «protect»-feltet.

Noen av tiltakene i strategien

Kontroll med utenlandske investeringer (screening)

EU innførte en såkalt screening-mekanisme for utenlandske direkteinvesteringer i EU allerede i 2019 (forordning 2019/452). Målet var å bidra til å identifisere og adressere sikkerhetsrisikoer knyttet til utenlandske direkteinvesteringer i EU, spesielt innenfor sektorer som leverer kritiske teknologier eller infrastruktur, eller som innehar sensitiv informasjon, og som mulig kan misbrukes av tredjeland. Denne forordningen er nå ytterligere revidert etter en evaluering som fant at det var manglende evne til å identifisere og adressere risikofylte transaksjoner, det var for snever definisjon av utenlandske investeringer, samordningsmekanismene mellom land fungerte ikke tilstrekkelig, og det var for store ulikheter mellom medlemslandene. I den nye forordningen tar EU sikte på å forbedre evnen til å oppdage og håndtere utenlandske investeringer som utgjør en sikkerhetsrisiko. Det etableres nå også prosesser i EU for å sikre at alle medlemslandene har en screenings-mekanisme og mer harmoniserte regler, og for å identifisere sektorer der alle land må screene investeringer. Universet av investeringer som skal screenes, utvides også.

Det foreslåtte nye regelverket er forankret i bestemmelser om handel og det indre marked, men er ikke uten videre ansett som EØS-relevant. Også

i Norge har det vært betydelig oppmerksomhet om sikkerhet knyttet til utenlandske investeringer i nyheter og i akademiske arbeider (Andersen & Sverdrup, 2020; Godzimirski & Andersen, 2024; Gåsemyr & Medin, 2022; Sverdrup-Thygeson & Sverdrup, 2020). Den nye sikkerhetsloven (2018) åpner opp for å regulere eierskap. Men Sanderud-utvalget, som hadde en omfattende gjennomgang av det norske regelverket fant at dagens norske investeringskontroll er for snever og fragmentert, og at den heller ikke er tilstrekkelig forutsigbar, enhetlig eller standardisert. Konsekvensene er at ordningen ikke er tilstrekkelig for å ivareta sikkerhetsinteresser, og den kan også føre til at investorer vi ønsker velkommen, kan velge andre markeder enn det norske. Utvalget mente også at den norske ordningen er atypisk i Europa, og de anbefalte at Norge burde ha et regelverk som utformes i tråd med europeisk regelverkutvikling. Harmonisering eller tilknytning vil øke kvaliteten, redusere sannsynligheten for handelskonflikter og gjøre deltakelse i internasjonalt samarbeid lettere (NOU 2023: 28). Norske myndigheter har foreløpig ikke fulgt opp anbefalingene med et nytt lovforslag.

Kontroll med utgående investeringer

De siste årene har vi sett økt interesse også for å regulere utenlandske investeringer, spesielt investeringer som går til kritiske teknologier i land som man ikke har sikkerhetssamarbeid med. Det ble i USA besluttet i 2023 å sette i gang et slikt program. Idéen er å redusere kapitaltilgang samt hindre at selskapene får tilgang til ledelsesstøtte og talentnettverk, markedsadgang og tilgang til goder eller til annen kapital, som gjerne kan følge med utenlandske investeringer (Presidentordre 14105, 2023).

Også i EU har det vært økende bekymring for at sensitiv teknologi kan lekke til andre land. Samtidig er det en viss usikkerhet om hvorvidt kontroll med utgående investeringer er et egnet virkemiddel. Men EU initierte i 2024 en prosess der det først skal være en konsultasjon om risiko og muligheten for eventuelt å etablere en slik ordning, og der det samtidig settes opp en ordning for å forsøke å overvåke omfang og innhold i utgående investeringer på nasjonalt nivå. Idéen er at medlemsstatene deretter i felleskap skal beslutte om det er ønskelig å etablere en slik ordning. Dersom EU går denne veien, vil ordningen neppe ramme porteføljeinvesteringer, og den vil trolig kun være avgrenset til noen utvalgte områder.

Norge har ikke en tilsvarende ordning, og det er ikke meg bekjent at Norge har prosesser for å vurdere å innføre en slik ordning. Men Norge er en svært stor internasjonal investor gjennom Statens pensjonsfond utland, og dersom vi får en mer omfattende regulering av kapitalflyt, kan det også ventes at denne vil kunne ha betydning for prising, muligheter for diversifisering og forventninger som stilles av andre land og myndigheter.

Effektivisering av eksport kontroll

Russlands krig mot Ukraina, men også covid-19-erfaringene, har synliggjort betydningen av effektiv eksportkontroll. Samtidig har det ikke vært en felles og omforent tilnærming i EU til eksportkontroll av varer. EU har hatt bestemmelser knyttet til eksport av flerbruksteknologier (forordning 2021/821), og bestemmelsene har muliggjort en viss koordinering mellom medlemslandene, spesielt knyttet til såkalte eksportkontrollister. Det er nå større vilje og behov for et bedre system som kan sikre raskere beslutninger og mer enhetlig håndheving av regelverket. Som del av arbeidet med strategien la man i EU opp til å bli enige om å oppføre produkter som det ikke hadde lyktes å bli enige om på et internasjonalt nivå. I tillegg legges det opp til tettere koordinering mellom medlemsstatene. Det vil også være en evaluering av dette arbeidet i 2025, med sikte på å styrke EUs evne til å føre egne lister og på å gjennomføre politikken mer koordinert.

Også i Norge er arbeidet med eksportkontroll omorganisert og vesentlig styrket. I januar 2025 ble Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner (DEKSA) formelt etablert. Etaten skal arbeide med utstedelse av tillatelser, veilede og utøve kontroll med eksport av forsvarsmateriell, forbruksvarer, teknologi, tjenester og kunnskap. Vi må forvente at denne nye etaten vil være viktig i samarbeidet med EU på disse områdene.

Teknologioverføring og forskningssamarbeid

EUs strategi legger også opp til å styrke forskningen innenfor kritiske teknologier som har flerbrukspotensial, og det legges samtidig opp til styrking av forskningssikkerheten for å hindre uønsket teknologilekkasje. EU legger ikke her opp til strenge forbud eller restriksjoner. Snarere handler det primært om å etablere prinsipper for ansvarlig forskningssamarbeid samt anbefalinger til myndigheter, finansièrene, forskningsaktørene samt Kommisjonen og andre støttefunksjoner. Også i Norge har det vært slike prosesser knyttet til målet om å stimulere til ansvarlig forskning.

Tiltak utenfor strategien

EU har også satt i gang en rekke tiltak som ikke er direkte knyttet til den økonomiske sikkerhetsstrategien, men som er relevante, og som inngår i den større endringen vi ser. Det er ikke plass her til å nevne alle, men EU har innført et stort antall sanksjoner (Giumelli et al., 2021) i tillegg til regler knyttet til rettighetene til å operere på det indre marked for foretak som mottar subsidier fra utenlandske foretak (Blockx & Mattiolo, 2023) FSR. Det legges stor vekt på handel – og på toll, som sist sett knyttet til elektriske kjøretøy (Demertzis, 2024), og det er betydelig utvikling innen ulike sider knyttet til datahåndtering, cybersikkerhet og digitale sårbarheter (Vandezande, 2024). La meg imidlertid kort nevne et annet tiltak som fremstår spesielt interessant.

Antitvanginstrumentet

I 2023 besluttet medlemsstatene å introdusere EUs «anti-coersion instrument» (ACI) eller «antitvanginstrumentet» (forordning 2023/2675). Bakgrunnen for tiltaket var at man i flere stater hadde opplevd – eller fryktet å oppleve – at man kunne bli utsatt for uønsket økonomisk press, eller at økonomiske forbindelser ble vanskeligere, men at årsaken lå i saker som ikke hadde noe med økonomi eller de økonomiske forbindelsene å gjøre. I stater og selskaper opplevde man at man var under slikt press – i ulike saker – fra både Kina, Russland og USA. I Norge har vi for eksempel erfart at beslutningen til Den norske nobelkomité om å tildele prisen til en kinesisk dissident utløste diplomatiske og økonomiske vansker og friksjoner. I Litauen opplevde man også trusler om betydelige økonomiske sanksjoner fra Kina etter at man gjorde avtaler med Taiwan (Biukovic, 2023). Det har derfor lenge vært et ønske fra medlemsstater og foretak at EU skulle lage et egnet instrument og en prosedyre som kunne gi beskyttelse dersom det var ønske om det (Freudlsperger & Meunier, 2024). ACI etablerer en prosedyre for å varsle dersom en stat opplever bruk av tvang. I tillegg er det en prosedyre for å kunne bestemme i fellesskap hva som er å anse som økonomisk tvang, og endelig etableres det et sett av virkemidler for å håndtere eventuelle tvangssituasjoner. Det ligger i kjernen av dette instrumentet at det er en grundig og saklig prosess rundt vurderingene, at det finnes en form for europeisk solidaritet, at landene sammen søker å beskytte hverandre, og at det er et element av proporsjonalitet. Reguleringen muliggjør at det kan settes i gang mottiltak mot tredjeland knyttet til handel, investeringer

og finansiering, men det klart viktigste formålet er at instrumentet kan virke avskrekkende på tredjeland. ACI kan derfor forstås som et defensivt handelspolitisk instrument. EU har dermed fått på plass et instrument som både USA og Kina allerede har hatt i lang tid.

Det er imidlertid også et viktig institusjonelt poeng her: Grensen mellom utenrikspolitikk og handelspolitikk er nå i noen grad flyttet. Normalt er sanksjoner knyttet til utenriks- og sikkerhetspolitikken, og da er det medlemsstatenes kompetanse. Beslutning om sanksjoner fordrer enstemmighet, men når dette instrumentet nå er knyttet til handelspolitikken, er dermed også prosedyrene for beslutninger endret: Beslutningene faller nå innenfor det som er omfattet av EUs kompetanse, og eventuelle motiltak kan besluttes med flertall (Freudlsperger & Meunier, 2024). Vi kan derfor si at selve designet av ACI har bidratt til å gjøre utenrikspolitikken til en del av handelspolitikken og dermed også har endret og effektivisert EUs evne til å fatte beslutninger med stor utenrikspolitisk betydning. ACI – og andre økonomiske sikkerhetsinstrumenter som også er forankret i EUs handelspolitikk – har derfor sånn sett betydelig potensial for å endre beslutningsprosessene rundt EUs utenrikspolitikk, og ikke minst kan de bidra til å øke hastigheten på og effektiviteten i beslutningene.

Scenarier og veien videre

Strategien og tiltakene peker i retning av en forsterket vilje til å styrke økonomisk sikkerhet. Alene og i kombinasjon markerer disse ulike regulatoriske grepene en ikke ubetydelig endring i Europa og EU (Danzman & Meunier, 2024). Satsingen representerer en annen geopolitisk situasjonsforståelse, en sterkere erkjennelse av sårbarhet og ikke minst en redusert toleranse for risiko. Alle tiltakene har også det til felles at økonomi og sikkerhet ses i mye tettere sammenheng. Økonomi og økonomiske relasjoner er i større grad ansett som en kilde til sårbarhet og usikkerhet. Samtidig er regulatoriske tiltak av økonomien sett på som hensiktsmessige virkemidler for å øke sikkerheten. EUs økonomiske ressurser, og makten som det indre marked representerer i form av dets størrelse og attraktivitet, anses derfor også som en stadig viktigere kilde til EUs geopolitiske makt. Økonomi og sikkerhet er derfor ikke lenger i samme grad betraktet som to atskilte størrelser, men de virker sammen. Beslutningene om å lage nytt regelverk og de nye prioriteringene i EU markerer sånn sett en ganske omfattende endring.

De konkrete beslutningene og effektene i enkeltsaker innenfor det nye regelverket er derimot foreløpig mer begrenset, og kanskje er de foreløpig å anse mer som en forsiktig rebalansering snarere enn som en radikal omlegging. Vi har sett at det har kommet beslutninger i enkeltsaker, og EU har også gjennomført granskninger og til og med «dawn raids» mot noen virksomheter. Men det mest korrekte er å si at arbeidet med økonomisk sikkerhet så langt primært har vært rettet mot å forsøke å få en felles risiko-forståelse, og å få på plass et sett av virkemidler, reguleringer og institusjoner som kan benyttes på sikt. EU er sånn sett fortsatt i en utviklingsfase, og det er for tidlig å si noe overordnet om de reelle effektene for økonomi og sikkerhet.

Ingen vet med visshet hva den videre utviklingen vil være. Flere trekk tyder likevel på at vi snarere kanskje er i begynnelsen av en korleksjon i forhold til grad av åpenhet i økonomien, enn at rebalanseringen er fullført. Flere faktorer gir grunn til å tro det: Den internasjonale økonomiske og politiske situasjonen preges av rivalisering – militært, strategisk og systemisk. Det er økt bekymring i en rekke stater om sikkerhet og stabilitet, og mange stater har planer om å investere betydelig i forsterket sikkerhet. Investeringene går i retning av forsterket militær kapasitet, men de har også et blick til et bredere samfunnsmessig sikkerhetsperspektiv. En rekke stater, som USA, Kina og Russland, viser også vilje til både å våpenliggjøre økonomi og til å utvikle den geoøkonomiske verktøykassen. Det har også vært en bevegelse innenfor rammene av NATO og G7 med tanke på å gi økonomisk sikkerhet økt prioritet, og på at tiltakene blir koordinert eller samkjørt. Oversikter fra både Det internasjonale valutafondet (IMF) og OECD peker også i retning av en generell økning av restriksjoner på flyt av varer, tjenester og personer på tvers av grensene og spesielt på tvers av regionalgrenser. Sist, men ikke minst bidrar kriser, som covid-pandemien og Ukrainakrigen, kombinert med den teknologiske utviklingen, omstilling av energisystemet og økt digital sårbarhet til fornyet interesse for økonomisk sikkerhet.

I USA har man lenge hatt sterk interesse av at allierte stater legger mer vekt på økonomisk sikkerhet. Biden-administrasjonen la derfor mye vekt på behovet for alliert koordinering og konsistens. Det er langt mer usikkerhet om hva Trump-administrasjonen vil prioritere. «America first»-politikken har klart proteksjonistiske elementer, og det legges i utgangspunktet mindre vekt på internasjonale regler og verdimesig

felleskap med allierte. Samarbeid er i større grad basert på transaksjoner og press, herunder mot allierte. Det er bred skepsis mot økonomisk og teknologisk integrasjon med Kina i amerikansk politikk, og Trump-administrasjonen har signalisert at den ønsker å ramme Kina med økte tollsatser og samtidig begrense flyten av kinesiske varer gjennom Mexico og Canada. Kinesiske varer som ikke lenger kan nå det amerikanske markedet, kan øke presset på EU ytterligere. EU og Europa har naturligvis langsiktig interesse av å ha et godt og stabilt samarbeid med USA, av hensyn til både sikkerhet, økonomi og teknologi. Men også Europa trues nå av Trump-administrasjonen med økt toll. EUs arbeid for å regulere teknologiselskapenes rolle settes under et mer kritisk lys. Og ikke minst bedriver Trump og medarbeidere en ny og systematisk innblanding i europeiske valg, herunder med støtte til radikale høyrepolitiske grupperinger. For EU er det derfor nå svært krevende å ha en transatlantisk partner som også har ønske om å undergrave europeisk integrasjon og fremme fragmentering.

Det er stor usikkerhet, og for tidlig å si noe sikkert om hvordan utviklingen vil forløpe i det videre, men tre kritiske emner vil stå sentralt. For det første: Hvordan vil Europa balansere mellom Kina og USA i det videre, herunder også i forholdet til økonomisk sikkerhet? For det andre: Hvordan vil EU utvikle andre typer partnerskap og samarbeid med land som Japan og India og regioner som Sør-Amerika? Endelig: Hvordan og i hvilken grad vil man lykkes i EU med å fortsette det indre reformarbeidet, forsterke den indre integrasjonen og utvikle nye egnede verktøy, men samtidig sikre en form for politisk oppslutning og samhold?

Så langt tyder signalene på at vekten på økonomisk sikkerhet vil forsterkes ytterligere. Men omstillingen i EU vil være krevende og vil ta tid. Det er lang vei å gå fra de politiske og regulatoriske stegene til å etablere reell økonomisk sikkerhet, og trolig er det en enda lengre vei å gå før man i EU for alvor kan utløse og nyttiggjøre seg sin geoøkonomiske makt. Det er et betydelig arbeid å kartlegge risiko og sårbarheter, og det er krevende å utvikle og iverksette effektive risikoreduserende tiltak. Som jeg har vært inne på, har EU i kraft av sin størrelse og markedets attraktivitet noen gode forutsetninger til å bruke denne type maktmidler. EU kan også på noen områder ha en viss regulatorisk makt som går ut over EUs grenser (Bradford, 2020), men dette maktgrunnlaget vil naturligvis svekkes i en verden som i mindre grad styres av institusjoner og regler.

EU har imidlertid noen særlige utfordringer der nettopp størrelse og kompleksitet er hindringer. Det er allerede komplisert for de fleste medlemsstatene å sikre intern nasjonal koordinering av sikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer, og i mange stater er det vanskelig å få til et velfungerende samarbeid mellom myndigheter og det offentlige. Koordineringsvanskene blir gjerne enda større dersom det også skal være en europeisk koordinering. Det er i utgangspunktet krevende å koordinere 27 stater, men det blir enda vanskeligere dersom statene ikke selv er indre koordinert, og der politikken kan skjære på tvers av ulike sektorer og administrative inndelinger i statenes forvaltningssystemer.

Tre andre forhold gjør det også krevende for EU å bli en reell og sterkt koordinert og integrert aktør. For det første handler det om kompetanse og myndighet. Mens spørsmål om handelspolitikk og det indre marked er myndighet som medlemsstatene i stor grad har delegert til EU, er sikkerhet fortsatt et nasjonalt anliggende, og der EUs rolle ofte er begrenset til å være koordinerende. For det andre handler det om beslutningsevne. Også på dette feltet er det naturligvis interesseulikheter mellom statene. Som nevnt handler økonomisk sikkerhet i stor grad om å finne en balanse mellom ulike hensyn og interesser, det handler om grad av åpenhet og om grad av risiko statene ønsker å tolerere. Ulike stater har ulike preferanser rundt graden av åpenhet, og de kan ha ulik toleranse for risiko. Stater kan også ha ulik eksponering for risiko, og de kan ha ulik kapasitet til å håndtere risiko. Det er ikke uvanlig at slike interessekonflikter kan være særlig krevende å håndtere på «nye» politikkfelter. For det tredje handler det om systemets evne til gjennomføring av politikk. EU kan vedta regler og prosedyrer, men i praksis står ofte medlemsstatene ganske fritt til å finne egnede former for å sikre gjennomføring og håndheving av regelverket. Ulike stater kan også ha ulik kapasitet og evne til å gjennomføre regelverket.

Det er usikkerhet om det videre utviklingsløpet. Det er mulig å tenke ulike scenarioer eller fremtidsbaner:

Det ene scenarioet handler om at vi kan få en utvikling i retning av en europeisk *fragmentering*, der EU ikke reelt sett lykkes med en omstilling, der situasjonsforståelsene spriker, der risikotoleransen er uklar og lite omforent, der kostnadene oppleves som for store, der muligheter tapes, og der virkemidlene håndheves på ulike måter. En aggressiv «America first»-politikk som er rettet mot å splitte Europa, vil bidra i en slik retning. Resultatet vil da kunne være at man i EU ikke lykkes med å gjennomføre å

skape eller sikre økonomisk sikkerhet på europeisk nivå, og at man alternativt må søke å utvikle kompensatoriske tiltak på nasjonalt nivå.

Et annet scenario er at vi over tid vil få en form for europeisk *differensiering*. Det kan bety at noen utvalgte stater kan velge å utvikle et forsterket samarbeid seg imellom, mens andre stater ikke kan eller evner å følge samme kurs. Differensiering kan også skje på bakgrunn av fravær av felles normer, eller fordi det ikke er tilstrekkelig tillit mellom statene. En slik differensiering kan skje geografisk, for eksempel i noen regioner, eller den kan skje sektorielt eller med noen typer instrumenter eller teknologier. Utsiktene til både økt fragmentering og differensiering innad i Europa og mellom statene kan henge sammen med kapasitet, men også med økonomiske og politiske preferanser, perspektiver på merverdien av samarbeid eller grad av tillit, for eksempel vilje til å utveksle sensitiv informasjon.

Et siste scenario kan være en form for *konsolidering* eller europeisering av feltet, der det vil kunne bygges opp felles europeiske ressurser, men der det også skjer en tilpasning og justering i medlemsstatene til felles normer, regler og prosedyrer, og der det også bygges felles informasjonssystemer. Feltet har allerede stor politisk prioritet på europeisk nivå og økonomisk sikkerhet er knyttet til ideen om å bygge en europeisk strategisk autonomi. Samtidig, det var et ikke ubetydelig press fra allierte, spesielt under Biden-administrasjonen, med tanke på nødvendigheten av mer europeisk koordinering. Vi vet ikke hvilken politikk Trump på sikt vil ønske å føre. Det har historisk sett vært i USAs egeninteresse å ha et sett med allierte og partnere som ikke bare samarbeider innen forsvar og sikkerhet, men som også har koordinerte syn og perspektiver på økonomi og teknologi. Trump har så langt signalisert svak vilje til koordinering med Europa og snarere vilje til konfrontasjon og frakopling.

Det er likevel noen tegn som tyder på at konsolidering eller europeisering kan fortsette. For det første er det betydelig politisk vilje og prioritet i EU og i medlemsstatene når det gjelder å forsterke økonomisk sikkerhet. Trump-administrasjonens politikk har forsterket viljen til europeisk samhold og koordinering på en rekke områder. Sikkerhet som tema blir også forstått som noe som i noen grad er samlende og virker mindre splittende. I medlemsstater og virksomheter er man også opptatt av å styrke EUs økonomiske sikkerhet, og det er en viss følelse av at landene er i et skjebnefellesskap, og at det er nyttig at landene er godt koordinert. For det andre ser vi at EU allerede har betydelig institusjonell kapasitet – og myndighet – spesielt innenfor handelspolitikken og det indre marked.

Embetsverket i Kommisjonen er nå i større grad innrettet mot å arbeide i denne retningen. Vi har også sett en glidning der tradisjonelle utenrikspolitiske spørsmål og emner, som fordrer enstemmighet, nå i økende grad håndteres som emner knyttet til handelspolitikk eller som temaer for det indre marked, og dermed blir beslutningsprosedyrene for disse sakene også endret. For det tredje kan de økonomiske kostnadene som kan oppstå ved fravær av koordinering, også ha negative effekter, for eksempel for det indre markeds funksjonsevne. Fravær av homogent regelverk vil kunne påvirke konkurransesituasjonen og vil kunne ha store fordelings effekter. Dersom for eksempel et land A av sikkerhetsmessige grunner avviser en utenlandsk investering fra et ikke-medlemsland, gir det lite mening dersom land B, der alt annet er likt, ikke gjør samme vurdering. I et slikt tilfelle vil land B kunne få nytten og gleden av at det for eksempel skapes arbeidsplasser, mens land A likevel sammen med de andre må håndtere de eventuelle negative sikkerhetseffektene av disse investeringene. I EU har man historisk sett vært særlig opptatt av å beskytte EUs indre marked, dets integritet og funksjonsevne, og man har ofte lagt vekt på å eliminere kilder til denne typen handelsvridende effekter. Endelig er økt vekt på beskyttelse og stimulering av egen økonomi del av en bredere internasjonal politisk og ideologisk trend som også bidrar til en ny retning for den europeiske utviklingen.

Det betyr likevel ikke at konsolidering eller europeisering av dette feltet blir lett. Det vil være en krevende prosess som vil ta tid, og man vil helt sikkert møte ulike typer hindringer og vansker. Det er betydelig variasjon i preferanser blant medlemsstatene, de har ikke en omforent risikoforståelse, og det er heller ikke en felles risikotoleranse blant dem. I 2025 er det derfor ventet at EU vil arbeide i retning av å forsøke å utvikle en felles «doktrine» for perspektiver for økonomisk sikkerhet. Idéen er at en slik doktrine skal berede grunnen for en større felles forståelse for bruk og rammer av denne type virkemiddel.

I den videre analysen av EUs økonomiske sikkerhetsstrategi er det viktig å anlegge et dynamisk perspektiv, der det er en rekke initiativer og endringer, og der noen av disse skjer raskt, mens andre tar lengre tid. God analytisk forståelse av EUs faktiske rolle og utvikling vil forandre at vi ikke bare analyserer og følger den formelle regelverksutviklingen, men at vi også vurderer empirisk og systematisk om vi faktisk kan observere at EU og medlemsstatene over tid utvikler en mer omforent situasjonsforståelse, om de får en mer felles risikoappetitt, og om vi kan observere mer homogenitet

og konsistens i faktisk gjennomføring og kapasitetsbygging. Analysen må også omfatte hvordan andre stater og økonomiske stormakter faktisk agerer, hvordan de lager nye tiltak og restriksjoner, og hvordan de møter og håndterer de endrede omgivelsene. Vi har så langt sett en ikke ubetydelig grad av kopiering av tiltak mellom ulike land, og der europeiske tiltak dels er kopier av andres defensive tiltak eller responser på andres tiltak mot EU.

EU har nå bygget noe institusjonell kapasitet, men på sikt vil det være viktig for EU å utvikle sterkere organisatorisk kapasitet og et sterkere felles ressursgrunnlag. Så langt har det ikke vært et alternativ for EUs medlemsstater å delegere all myndighet til felles europeiske organer eller å delegere myndighet til felleseuropeiske byråer med suveren beslutningsmyndighet. Det ville i så fall være å gå i retning av det systemet USA har hatt, og mer i retning av det vi finner i noen medlemsstater, eller som medlemstatene er i ferd med å utvikle. Gitt EUs natur, der det er både et innslag av overnasjonalitet og et innslag av medlemsstatskontroll, er det grunn til å tro at EU – i første omgang – vil bevege seg i retning av gradvis å bygge ut og etablere systemer for informasjonsutveksling mellom de nasjonale myndighetsorganene som er involvert. EU kan ikke erstatte nasjonale prosesser for å ivareta nasjonal økonomisk sikkerhet, men kan bidra gjennom å pålegge stater å ha gode nasjonale prosesser, og gjennom samarbeid kan de nasjonale organene bli mer effektive. I tillegg vil EU på noen områder kunne supplere de nasjonale prosessene.

Gjennom organisasjonsmessig innovasjon kan EU skape regelmessige møteplasser som kan forsterke kompetanse, oppmerksomhet, informasjonsutveksling og kontakt, en modell EU har brukt på en rekke områder tidligere (Borrás & Jacobsson, 2004). Vi har allerede sett bruk av denne «myke integrasjonen» innenfor feltet økonomisk sikkerhet. Det har for eksempel blitt bygget nettverk og møteplasser for nasjonale eksperter innen «screening» av inngående investeringer og innen eksportkontroll. Over tid er det å forvente at det etableres sikkerhetsnettverk der nasjonale eksperter i medlemsstatene regelmessig og rutinemessig kommer sammen og koordinerer sine perspektiver, bygger en felles situasjonsforståelse, gjør felles vurderinger, avstemmer risikotoleranse og utvikler hensiktsmessige prosedyrer, og ikke minst at det over tid bygges tillit. Vi vet fra andre deler av EU-samarbeidet at slike prosesser igjen kan skape grunnlag for mer felles politikkkutforming, og det gir ofte også EU-organene en sentral rolle som agendasettere, og de vil gjerne også kunne få en kritisk rolle gjennom å kunne samle, håndtere og fordele systematisk informasjon. Slike nettverk

kan vokse frem organisk, enten i en eller annen overordnet form eller i form av mer sektorspesifikke nettverk eller rundt utvalgte instrumenter på spesifikke områder. Det er også tatt til orde for at nettverk av denne type kan og bør etableres og designes nettopp for å stimulere og akselerere EUs og medlemsstatenes evne og posisjon som geoøkonomisk aktør (Demarais & Newman, 2024).

Betydningen for Norge

Tradisjonelt har EU i Norge primært vært sett på som et økonomisk samarbeid. Samarbeid for sikkerhet har i større grad vært knyttet til NATO eller ulike former for bilateralt samarbeid. Dette skillet utfordres nå. Det er i Norges interesse at Europa og EU har god økonomisk utvikling og høy grad av sikkerhet. På et overordnet plan er det derfor positivt at EU og medlemsstatene igangsetter tiltak som gjør at det legges grunnlag for en åpen og velfungerende økonomi, men at legitime sikkerhetsinteresser samtidig ivaretas. Norge deltar ikke i politikktutformingene i EU, og utviklingen i retning av forsterket økonomisk sikkerhet har ikke fått spesielt stor oppmerksomhet i Norge. Myndighetene har ikke publisert noen samtlende analyser av utviklingen i EU eller diskutert grep for å knytte seg til strategien og disse prosessene i EU.

Også i Norge har man i økende grad erfart at økonomiske forbindelser kan representere sårbarheter og uønskede avhengigheter. Økonomisk sikkerhet er også fremhevet som en av prioritene i den nye nasjonale sikkerhetsstrategien (2025). I Norge har man på noen områder ensidig satt i gang ulike tiltak. Noen av de norske tiltakene likner på tiltakene til EU, for eksempel investerings- og eksportkontroll. I noen tilfeller legges det opp til en viss parallellitet med EU, eller det er foreslått at tiltakene utvikles i samforstand med EU. Men i Norge har man ikke tatt samlet initiativ til en strategisk satsing for å delta i hele eller vesentlige deler av det nye strategien i EU. Kanskje kan et slikt initiativ komme som del av oppfølgingen av den norske sikkerhetsstrategien som regjeringen utarbeidet.

Norge står naturligvis fritt til ensidig å kunne kopiere hele eller deler av EUs politikk. Det kan isolert sett være gode grunner til å gjøre nettopp det. Norge kan øke sikkerheten og reduserer dermed risikoen for å bli utsatt for anklager om utidig proteksjonisme. Kopiering av regelverk eller frivillig tilpasning betyr imidlertid ikke uten videre at Norge vil kunne oppnå de samme effektene som medlemsstatene. Ved ikke å delta formelt

i prosessene vil Norge ikke kunne delta i samme grad i sensitiv informasjonsutveksling eller inngå i sentrale kompetansenettverk, noe som trolig vil kunne være en vesentlig begrensning på muligheten for reell samordning. Ved å stå alene får Norge kanskje mer handlefrihet og fleksibilitet, men det er også større fare for at myndighetene er mer sårbare for ytre press, enten fra interessegrupper og aktører i Norge eller fra private eller offentlige aktører, herunder fra andre stormakter, med tanke på enten å operere med høyere eller lavere terskler enn andre eller å finne et annet balansepunkt mellom sikkerhet og økonomi.

Den økonomiske sikkerhetsstrategien til EU er ellers del av en mer generell utvikling, der EU-samarbeidet utvikles på måter og i former som går på områder som faller utenfor avtalene, men der deler av samarbeidet er dekket av EØS-avtalen. En egen arbeidsgruppe fra EFTA-statene har i senere tid arbeidet med problematikken knyttet til nettopp de mange sektorovergrepene i EU i de siste årene, og gruppen har sett nærmere på utfordringer disse utviklingene skaper for EFTA-statene (Standing Committee of the EFTA States, 2024). I arbeidsgruppens rapport beskriver den at EU har vært i et «paradigmeskifte», at «forståelsen av det indre marked har utviklet seg», og at EFTA-landene nå står i en situasjon med en rekke nye sektorovergrepene initiativer. Gruppen nevner EUs «green deal» og «økonomiske sikkerhetsstrategi», men også EUs «digitale strategi» og «forsvarsstrategi» samt «strategier for industri og handelspolitikk» som eksempler. Felles for alle disse utviklingene er at EUs forsøk på å løse viktige samfunnsutfordringer er å utvikle brede pakker av instrumenter som berører ulike politikkområder. Det ligger i sakens natur at noen av disse faller delvis innenfor EØS-avtalen, mens andre deler faller helt utenfor avtalen. Utviklingen gjør det vanskelig å finne gode former for utvikling av samarbeidet. Samtidig advarte gruppen om kostnadene dersom partene ikke lykkes med å skape fullgod deltakelse. Den pekte på at fravær av integrasjon kan øke risikoen for at EFTA-landene kan bli betraktet som tredjeland selv om de er innenfor det indre marked, det kan øke risikoen for ulike standarder for varer, og for at EFTA-landene får et dårligere system for integrasjon rundt kritiske forsyningskjeder. Gruppen advarte også mot at EFTA-statene kan forvente å bli brukt av tredjeland som kanaler eller «smutthull» for å omgå EUs regelverk, og endelig at manglende integrasjon kan svekke EFTA-statenes omdømme som troverdig strategisk partner til EU. Det kan legges til at det vil være administrativt svært krevende å etablere et godt informasjonsgrunnlag for egne beslutninger, og det vil også

være politisk krevende å måtte håndtere andre stormakters økonomiske og politiske press alene. Vi kan heller ikke utelukke at eventuelle tiltak eller mottiltak EU vil kunne iverksette, også vil kunne ramme Norge.

Så langt har altså store deler av initiativene knyttet til økonomisk sikkerhet, i en ren juridisk vurdering, ikke vært ansett i EU som relevant for EØS-avtalen, selv om de kan ha direkte eller indirekte effekter for det indre marked. Mange av bestemmelsene i EU er knyttet til handelspolitikk og dermed til EUs tollunion, der Norge ikke deltar. EU har på sin side heller ikke ivret for å utvide samarbeidet til Norge eller andre tredjeland, og det henger trolig sammen med at spørsmål om sikkerhet krever særlig sensitivitet og solidaritet. På EØS-rådsmøtet i november 2024 understreket EU og EFTA-statene viktigheten av å styrke økonomisk sikkerhet, og de uttrykte en felles interesse av det, men det kom ikke noe initiativ i retning av en mer omfattende integrasjon eller utvidelse av samarbeidet. EU og EFTA-landene i EØS anerkjente sammen de utfordringene som skapes av at bestemmelser relatert til det indre marked, i noen grad også adresserer emner som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Partene ble enige om å fortsette diskusjonen om felles utfordringer. Samtidig understreket de betydningen av at EU har full autonomi i egne beslutninger, og at EU også må respektere de valg som EØS/EFTA-landene hadde tatt med hensyn til samarbeid som faller utenfor EØS-avtalen. Slike uttalelser tyder på at man i Norge og EFTA-landene selv må ta initiativ til å drive frem samarbeidet, og det vil trolig forandre en forpliktelse til en betydelig utvidelse av samarbeidet. Det er heller ikke uten videre gitt at en eventuell norsk tilknytning til denne delen av samarbeidet må gå via et EØS/EFTA-spor; kanskje kan noe også håndteres bilateralt.

Konklusjon

Dette kapitlet har tatt utgangspunkt i EUs nye og sterkere vektlegging av økonomisk sikkerhet. Med dette menes ikke at EU har forlatt arbeidet med å videreutvikle det indre marked eller med å utvide EU geografisk til nye medlemsland, men snarere at en ny dimensjon er lagt til i det europeiske samarbeidet. Implikasjonen er at atskillig oppmerksomhet og regulatorisk innsats nå må rettes mot å utvikle grensene rundt EU og grensene og barrierene for å operere i det indre marked.

Utviklingen som er beskrevet her, kan føre til at det blir et større og tydeligere skille mellom å være fullverdig medlem av EU og å være medlem av EØS, og vi kan heller ikke utelukke friksjoner innad i det indre marked. Vi

vet samtidig ikke sikkert hvordan den videre utviklingen vil komme til å bli. Dersom økonomisk sikkerhet vil dominere dagsordenen, stå sentralt i EUs videre strategiske utvikling og utløse en serie med nye regulatoriske tiltak, vil naturligvis effektene av ikke å delta være større for Norge enn dersom dette feltet bare vil være en marginal del av EUs dagsorden, og politikken vil i realiteten primært vil handle om mindre korrigerende tiltak. Tilsvarende kan vi forvente at effektene for Norge vil være mindre om det skjer en form for europeisk fragmentering eller differensiering. Ved fragmentering vil de andre medlemslandene prioritere nasjonale tiltak. Dersom det skjer en differensiering, der noen land ønsker tettere samarbeid, kan det ikke utelukkes at Norge på noen områder, også på grunn av samarbeidet i NATO og de nordiske landene og tett sikkerhetspolitisk samarbeid med Storbritannia vil kunne delta på mellomstatlige måter.

Det er likevel viktig å understreke at EU og Kommisjonen, med de grenene som allerede er tatt, nå har fått betydelig beslutningsmyndighet innenfor økonomisk sikkerhet. Gjennom den økonomiske sikkerhetspakken har EU i realiteten flyttet tradisjonelle utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske beslutninger, som normalt krever enstemmighet, over til et felt der EUs institusjoner har mer myndighet, og der flertallsavgjørelser er mer dominerende. Som beskrevet her er det også flere forhold som taler i retning av at vi trolig får mer snarere enn mindre samarbeid innenfor dette feltet. For Norge betyr det trolig at det vil være krevende å få på plass et helhetlig samarbeid om økonomisk sikkerhet dersom Norge ikke utvider samarbeidet til også å handle om handels- og tollpolitikken – eller endrer tilknytningsform.

Om forfatteren

Ulf Sverdrup er professor i statsvitenskap ved Handelshøyskolen BI. Hans forskningsinteresser omfatter europeisk integrasjon, internasjonal politikk og norsk utenrikspolitikk.

Referanser

- Andersen, M. S. & Sverdrup, U. (2020). Holdninger til utenlandske investeringer fra Kina i de nordiske land. *Internasjonal politikk*, 78(1), 106–116. <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.2086>.
- Baldwin, D. A. (2020). *Economic statecraft: New edition*. Princeton University Press.
- Biukovic, L. (2023). The Lithuania-China row: The European Union's search for a strategy and instruments to deal with China. *Legal Issues of Economic Integration*, 50(4), 391–414. <https://doi.org/10.54648/LEIE2023025>

- Blackwill, R. D. & Harris, J. M. (2016). *War by other means: Geoeconomics and statecraft*. Harvard University Press.
- Blockx, J. & Mattioli, P. (2023). The foreign subsidies regulation: Calling foul while upping the ante? *European Foreign Affairs Review*, 28, 53–74. <https://doi.org/10.54648/EERR2023014>
- Borrás, S. & Jacobsson, K. (2004). The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*, 11(2), 185–208. <https://doi.org/10.1080/1350176042000194395>
- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>
- Cable, V. (1995). What is international economic security? *International Affairs*, 71(2), 305–24. <https://doi.org/10.2307/2623436>
- Copeland, D. C. (2014). *Economic interdependence and war*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400852703>
- Danzman, S. B. & Meunier, S. (2024). The EU's geoeconomic turn: From policy laggard to institutional innovator. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 1097–1115. <https://doi.org/10.1111/jcms.13599>
- Demarais, A. & Newman, A. L. (2024, 14. november). Europe must unlock its geoeconomic power: The EU needs a new strategy to defend against coercion. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/europe/europe-must-unlock-its-geoeconomic-power>
- Demertzis, M. (2024). Trade at the heart of the EU's economic security. *Interconomics*, 59(6), 313–318. <https://doi.org/10.2478/ie-2024-0062>
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness: Part A. A competitiveness strategy for Europe* (Rapport). Europakommisjonen. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en
- Europakommisjonen. (2023). *European economic security strategy* (Dokument JOIN/2023/20). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>
- Europakommisjonen. (2024). *Advancing European economic security: An introduction to five new initiatives* (Rapport COM/2024/22). https://commission.europa.eu/document/8b5910fe-10ea-4645-8b14-162ff72ea049_en
- Farrell, H. & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42–79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- Forordning 452. (2019). Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj/eng>
- Forordning 821. (2021). Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items (recast). EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj/eng>
- Forordning 2675. (2023). Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj/eng>
- Freudlsperger, C. & Meunier, S. (2024). When foreign policy becomes trade policy: The EU's anti-coercion instrument. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 1063–1079. <https://doi.org/10.1111/jcms.13593>
- G7. (2023). *G7 leaders' statement on economic resilience and economic security* [Pressemelding]. European Council. <https://www.consilium.europa.eu/media/64501/g7-statement-on-economic-resilience-and-economic-security.pdf>

- Giumelli, F., Hoffmann, F. & Książczaková, A. (2021). The when, what, where and why of European Union sanctions. *European Security*, 30(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685>
- Godzimirski, J. M. & Andersen, M. S. (Red.). (2024). *The political economy of national security, critical infrastructure and securitization of foreign investments*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-71404-7>
- Gåsemyr, H. J. & Medin, H. (2022). Norge som mål for utenlandske investeringer: trender og forklaringer. *Internasjonal politikk*, 80(1), 104–131. <https://doi.org/10.23865/intpol.v80.3240>
- Haroche, P. (2024). Geoeconomic power Europe: When global power competition drives EU integration. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 938–954. <https://doi.org/10.1111/jcms.13596>
- Herranz-Surrallés, A., Damro, D. & Eckert, S. (2024). The geoeconomic turn of the single European market? Conceptual challenges and empirical trends. *Journal of Common Market Studies*, 62(4), 919–937. <https://doi.org/10.1111/jcms.13591>
- Leonard, M. (2021). *The age of unpeace: How connectivity causes conflict*. Bantam Press.
- Levitan, S. A. (1985). How the welfare system promotes economic security. *Political Science Quarterly*, 100(3), 447–459. <https://doi.org/10.2307/2151067>
- Nasjonalt sikkerhetsstrategi. (2025, 8. mai). Statsministerens kontor, regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonalt-sikkerhetsstrategi/id3099304/>
- Næringslivets Hovedorganisasjon. (2023, 5. januar). Vi må stå sammen mot krig, klimakrise og økonomiske utfordringer. <https://www.nho.no/arskonferansen/artikler/vi-ma-sta-sammen-mot-krig-og-okonomiske-utfordringer/>
- Niinistö, S. (2024). *Safer together: Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness* (Rapport). Europakommisjonen. https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en
- NOU 2023: 28. (2023). *Investeringskontroll: en åpen økonomi i usikre tider*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-28/id3016161/?ch=1>
- Nye, J. S. (1974). Collective economic security. *International Affairs*, 50(4), 584–598. <https://doi.org/10.2307/2615925>
- Presidentordre 14105. (2023). Executive order 14105 of August 9, 2023: Addressing United States investments in certain national security technologies and products in countries of concern. *Federal Register*, 88(154). <https://home.treasury.gov/system/files/206/Executive%20Order%2014105%20August%202023.pdf>
- Sikkerhetsloven. (2018). Lov om nasjonal sikkerhet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>
- Standing Committee of the EFTA States. (2024). *Cross-sectoral EU initiatives: The way ahead for the EEA* (Rapport, ref. 24-452). <https://www.efta.int/sites/default/files/uploads/2024-07/24-452%20Report%20by%20the%20Task%20Force%20on%20Files%20with%20Distinctive%20Horizontal%20Dimensions.pdf>
- Sverdrup-Thygeson, B. & Sverdrup, U. (2020). Introduksjon: Når geøkonomi møter den nordiske modellen. *Internasjonal politikk*, 78(1), 32–42. <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.2099>
- Vandezande, N. (2024). Cybersecurity in the EU: How the NIS2-directive stacks up against its predecessor. *Computer Law and Security Review*, 52, 105890. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105890>

KAPITTEL 4

Hvilken framtid for EUs grønne skifte?

Merethe Dotterud Leiren CICERO Senter for klimaforskning, og ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo

Abstract: The European Green Deal remains far from a done deal and continues to encounter ongoing challenges. In this context, it is of interest to outline potential trajectories for the EU's climate policy under various assumptions, and to examine the implications these may have for Norway. Despite geopolitical shifts and internal opposition within the EU to parts of the climate agenda, the EU maintains a strong commitment to climate action. It is therefore likely that climate considerations will continue to shape EU policymaking in the years ahead. Three broad development paths can be envisioned. A fragmented and disintegrated EU would result in the weakest climate ambitions. A more complex and differentiated Union would allow for greater variation and experimentation in climate policy. A more integrated EU would pursue the most ambitious and coordinated climate strategy. The implications for Norway vary across these scenarios. More limited cooperation would increase pressure on Norway to make deeper emissions cuts domestically. Greater complexity within the EU would challenge Norway's political processes and adaptability to EU policies. Meanwhile, stronger EU coordination would make it increasingly difficult for Norway to keep certain policy areas outside the scope of EU climate regulations.

Keywords: climate policy, European Green Deal, geopolitical challenges, Norway, scenarios

Innledning

Siden Europakommisjonens president Ursula von der Leyen lanserte EUs grønne giv i desember 2019, har klimakrisen blitt løftet fram som den største utfordringen for EU å bidra til å løse. EUs grønne giv er verdens mest ambisiøse forsøk på grønn omstilling når det gjelder både omfang, tempo, ambisjonsnivå og koordinering på tvers av sektorer. Målet er at EU skal kutte klimagassutslippene så mye at EU vil ha netto nullutslipp innen 2050. EUs grønne giv skal også skape nye grønne jobber, være inkluderende og rettferdig og ta vare på naturen ved å redusere forurensning og restaurere natur. Med EUs ambisiøse målsettinger som bygges opp under med virkemidler og finansieringsløsninger, har beslutningstakere i EU vist at unionen tar klima på alvor. Selv i møte med kriser som pandemien (covid-19) og skyhøye energipriser under energikrisen i forbindelse med krigen i Ukraina i 2022 svarte EU med mer «grønn giv» og mer klimapolitikk. I forbindelse med handelskrigen i 2025 og utviklingen av EUs grønne giv til en ren industripakke har Europakommisjonen opprettholdt klimaambisjonene samtidig som oppmerksomheten på konkurransekraft og industri er forsterket. At klima fortsatt er et overordnet prinsipp i EU, er ingen selvfølge, og vi ser at EUs klimapolitikk møter en rekke utfordringer som må løses. Derfor diskuterer jeg i dette kapittelet følgende spørsmål: Kan vi fortsette å se for oss en utvikling mot mer klimapolitikk i EU, og i så fall under hvilke utviklingsbaner for EU? Hvilken betydning kan vi anta at ulike utviklingsbaner vil ha for europeisk og norsk klimapolitikk?

Spørsmålene er betimelige fordi EUs grønne giv er «far from a done deal». I arbeidet med å analysere ulike scenarioer innenfor klimapolitikkfeltet legger jeg likevel til grunn at en mer integrert union vil innebære mer grønn giv og mer klimapolitikk i EU. Det er fordi dagens EU fortsetter å ta klima på alvor. Det er imidlertid ikke sikkert at denne antakelsen vil være riktig. En ny europakommisjon, et nytt europaparlament og Rådet som er sammensatt av ministre fra nye regjeringer, kan i framtiden legge vekt på andre områder enn klimapolitikk og velge andre retninger. Jeg velger likevel å anta at det vil ligge en klimaforståelse til grunn i EUs politikktutforming framover, og at europeisk integrasjon går i en klimavennlig retning.

Gitt denne antakelsen vil de tre scenarioene som presenteres i kapittel 2, kjennetegnes av ulik klimapolitikk: 1) nedbygging av EU og desintegrasjon, 2) økt differensiering og kompleksitet og 3) en mer integrert union. Den første utviklingsbanen om nedbygging og integrasjon vil være den minst

klimavennlige av de tre, mens den siste, som går mot et mer integrert EU, vil ha den mest ambisiøse klimapolitikken.

Klimapolitikk handler om tilpasning til et endret klima og om å forsøke å minske endringene i klima ved å kutte klimagassutslipp. Da Norge ikke samarbeider med EU om klimatilpasning, velger jeg å rette oppmerksomheten mot den klimapolitikken som handler om utslippskutt. Denne inkluderer energipolitikk, da EUs klimapolitikk alltid har vært tett koblet til energipolitikken. Dette er fordi de største klimagassutslippene kommer fra bruk av fossile energikilder (Friedlingstein et al., 2025).

For å forstå hvordan de ulike scenarioene kan slå ut innenfor klimapolitikken, presenterer jeg i neste del kjennetegn ved EUs klimapolitikk, etterfulgt av en beskrivelse av norsk klimapolitikk og hvordan Norge samarbeider med EU innenfor dette politikkområdet. Deretter kommer en presentasjon og diskusjon av de tre scenarioene, inkludert forventninger til hva vi kan se for oss skjer i EU, samt implikasjoner for Norge. Jeg avslutter med en konklusjon.

EUs klimapolitikk: kjennetegn og utviklingstrekk

EU var tidlig ute med å sette en ambisiøs klimapolitikk på agendaen. 2007 har gått inn i historiebøkene som det året da EUs statsoverhoder og regjeringer forpliktet seg til å redusere klimagassutslippene med 20 prosent fra 1990-nivå innen 2020 (Oberthür & Kelly, 2008). For samme tidsperiode satte de seg som mål å øke fornybarandelen i energiforbruket med 20 prosent og å spare 20 prosent av energiforbruket. Det var først med dette klimarammeverket EUs fornybarpolitikk ble kraftfull (Boasson et al., 2022). Siden har EU i flere runder økt disse målene (von Homeyer et al., 2021), noe som også hele tiden har vært intensjonen. Ikke minst er ambisjonene økt under den grønne giv, med mål om at EU skal bli den første verdensdelen som oppnår å bli et netto nullutslippssamfunn i 2050. Med EUs grønne giv setter EU klima som et overordnet premiss i all politikk.

EUs grønne giv er et tydelig eksempel på at klimapolitikken har blitt mer omfattende enn før 2019. Mens klimapolitikk tradisjonelt har handlet om å sette seg som mål å redusere klimagassutslipp og støtte opp med tiltak som skal bidra med å nå tallfestede reduksjonsmål, har miljøpolitikk handlet om vern av natur og reduksjon av lokal forurensning, eksempelvis i form av partikkelutslipp. Forståelsen av klimapolitikk har imidlertid i

nyere tid gått fra å rette søkelys på utslippskutt til å inkludere økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. Klimapolitikken og bærekraftpolitikken veves dermed sammen i større grad enn tidligere (se f.eks. Leiren & Takle, 2022). EUs grønne giv er et sterkt eksempel. Denne skal løse utfordringer innen klima og miljø på tvers av politikkområder og er en viktig del av EUs implementering av De forente nasjoner (FN) sin 2030-agenda og FNs bærekraftsmål. Strategien omfatter tiltak for å støtte ren energi, mobilisere industrien til å inngå i en sirkulær økonomi, bidra til energi- og ressurs-effektive bygg, minske forurensning og miljøgifter, bevare økosystemer og naturmangfold, skape en sunn og miljøvennlig matkjede fra «jord til bord» og bidra til bærekraftig mobilitet. Som del av EUs grønne giv har EU vedtatt en klimapakke, «Klar for 55» («Fit for 55»), med lover og regler som skal gjøre at EU når klimalovens mål om kutt i klimagasser (se Farstad et al., 2021, 2024).

Denne nye agendaen bygger på erkjennelsen av at folk må «være med på laget» for å få til klimaomstillingen i et demokrati (se f.eks. Tatham & Peters, 2023). Politikere har også tatt innover seg at klimapolitikk ofte ikke gir en vinn-vinn-situasjon ved at goder blir dyrere, for eksempel på grunn av påslag av avgifter som skal gjøre produksjonen mer klimavennlig (og som har ulike velferdskonsekvenser), eller ved at en rekke klimatiltak legger beslag på arealer og dermed kommer i konflikt med natur og andre formål som også krever arealer, noe vindkraftdebatten er et tydelig eksempel på (Leiren et al., 2020). Samtidig vil et grønnere Europa være mer avhengig av import av produkter og råvarer som brukes i klimateknologi (Leonard et al., 2021). Sjeldne mineraler, som Kina er den største produsenten av, er for eksempel avgjørende for batteriproduksjon (Kalantzakos, 2020). Denne knappheten på ressurser øker igjen behovet for å bygge opp en sirkulær økonomi, som vektlegges i den grønne given. Omstillingen skal slik også bidra til å gi europeisk næringsliv og industri et konkurransemessig fortrinn. Slik skal den bidra til at Europa kan ta større ansvar for egne interesser og sikkerhet, såkalt strategisk autonomi, noe beslutningstakere i EU begynte å diskutere for alvor da den daværende amerikanske presidenten Donald Trump, som nå er påtroppet igjen, begynte å avvise sentrale trekk ved den internasjonale liberale ordenen (Aggestam & Hyde-Price, 2019). Studier antyder at verden er på vei bort fra den liberale verdensordenen (Bazilian et al., 2019; Draghi, 2024), noe som ikke minst er blitt tydelig med Trumps handelskrig. I stedet for et system hvor land spiller hverandre gode i det grønne skiftet, er den nye verdensordenen drevet av rivalisering mellom stormakter.

Det har også begynt å knake i EUs klimapolitikk. Etter en gjennomgang av medlemslandenes energi- og klimaplaner høsten 2023 innså Europakommisjonen at EU ikke vil klare å kutte klimagassutslippene med mer enn 45–50 prosent innen 2030 (Europakommisjonen, 2023, s. 9) – ikke 55 prosent som lovfestet i klimaloven til EU, og som klimapakken «Klar for 55» legger opp til. Gitt at EU tidligere har overoppfylt sine klimamål (for eksempel målet om å kutte 20 prosent innen 2020; Det europeiske miljøbyrået, 2021) var dette uventet. Samtidig er det kjent kunnskap at nye utfordringer oppstår i overgangen fra lovgivning til implementering (Bocquillon, 2024). Dessuten er klimapolitikk spesielt utsatt for nederlag (Boasson & Tatham, 2023) og tilbakeslag (Rosenbloom et al., 2019), noe demonstrasjoner mot klimatiltak verden over er eksempler på, og noe ikke minst bøndenes demonstrasjoner i flere store europeiske byer i 2024 har synliggjort (Matthews, 2024; Niranjana, 2024). I tillegg så vi i forbindelse med valget til Europaparlamentet, som ble gjennomført 6.–9. juni 2024, at for eksempel Europaparlamentets største parti gikk til kampanje på å reversere deler av politikken i den grønne given (Ask, 2024; Mudde, 2024).

Til tross for denne «knakingen» i klimapolitikken fortsetter dagens EU å ta klima på alvor. Europakommisjonen foreslo 6. februar 2024 nye, svært ambisiøse klimamål for EU som innebærer kutt på hele 90 prosent av klimagassutslippene innen 2040. Ursula von der Leyen, som 18. juli 2024 ble gjenvalgt som Europakommisjonens president, blir også sett på som en «garantist» for at klima fortsatt vil bli tatt på alvor i EU. I sitt program, som hun presenterte i Europaparlamentet, foreslo hun nettopp å forankre dette målet om 90 prosent utslippskutt for 2040 i EUs klimalov (von der Leyen, 2024).

Norsk klimapolitikk: kjennetegn og utviklingstrekk

Historisk har Norge spilt en viktig rolle innenfor miljøpolitikken med en statsminister som i 1980-årene ledet FNs verdenskommisjon for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen), og som satte miljø- og fattigdomsproblemer i sammenheng. I mange år har innbyggere i Norge også levd godt med paradokset med et land som er både klimaleder og oljegigant (Boasson & Lahn, 2016). Det har vært mulig ved å fremme klimaløsninger som ikke krever reduksjoner i innenlandske klimagassutslipp, men som kan fungere

godt globalt ved at land kan kjøpe og selge utslippstillatelser. I tillegg har politikere i Norge lagt vekt på karbonfangst og -lagring. Imidlertid blir Norges rykte som klimaleder stadig hyppigere kritisert i internasjonale medier som *hyklersk* (Kottasová, 2021; Wilson & Milne, 2024). Som «krigsprofitør» av krigen i Ukraina, hvor Norge har tjent milliarder på å selge olje og gass på grunn av energikrisen som oppsto, har Norge blitt oppfordret til å bruke denne profitten til å snu trenden med økende globale utslipp (Grubb, 2023).

Norge samarbeider med EU om å nå egne klimamål, som landet spiller inn i de nasjonale klimaforpliktelsene til FN. En viktig grunn til at politikere i Norge har valgt å samarbeide tett med EU på klimaområdet, er at det gir landet mulighet til å gjennomføre kostnadseffektive kutt i klimagassutslipp i andre land (Christensen, 2018). I tråd med denne tilnærmingen har Norge vært del av EUs kvotehandelsystem siden 2008 og har, siden 2019, samarbeidet med EU i ikke-kvotepiktig sektor (gjennom innsatsfordelingsforordningen) og skog- og arealbrukssektoren (gjennom regelverk om bokføring av utslipp og opptak av klimagasser i skog og annen arealbruk; LULUCF¹ 2018). Det betyr at Norge deltar i sentrale deler av EUs grønne giv, også på områder der landet ikke er forpliktet til det, gjennom Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS).

EØS-utredningen (NOU 2024: 7) påpeker at det er fleksibilitet i EUs lovverk som gjør at Norge kan ta ulike valg i gjennomføringen av direktivene, og at dette er et handlingsrom som Norge bør bruke. Interessant er det at EØS-utvalget i 2024 var av en annen oppfatning enn EØS-utvalget i 2012, som påpekte at Norge skiller seg fra EU-landene innenfor energi ved at Norge er en stor petroleumsprodusent og har masse vannkraft. Antakelsen er at den høye fornybarandelen gjør det vanskeligere å nå Norges klimamål, da Norge har færre «lavhengende frukter», det vil si at vi i Norge må se til andre sektorer enn kraftsektoren for å kutte utslipp. Til forskjell fra 2012-utredningen påpeker EØS-utvalget at disse utfordringene tvert imot er en fordel i energiomstillingen. Vannkraften gjør at Norge kan være fleksibel og ha tilgang til kraft når vinden ikke blåser og solen ikke skinner. Samtidig har petroleumsøkonomien gitt Norge store ressurser som kan brukes på omstillingen. «Annerledesheten» kan dermed brukes til Norges fordel. Etter hvert som andre land satser mer og mer på fornybar energi, vil Norge også være mindre ulikt andre land når det gjelder å ha en høy fornybarandel, mens fortsatt satsing på olje og gass vil gjøre landet mer ulikt.

1 Land use, land-use change and forestry.

Tre scenarier

Scenariene er av betydning for hva slags politikk EU kan levere. De beskriver en framtid som det er en viss mulighet for at kan skje, de skiller seg fra hverandre, de er konsistente ved at de ulike driverne ikke er i konflikt med hverandre, og de inkluderer både muligheter og trusler. Det er en spenning eller dynamikk i hvert scenario som bidrar med innsikt i mulig risiko. Ulike forventninger til hvert scenario gir uttrykk for hvordan vi kan se for oss en europeisk union i de tre ulike framtidsscenariene.

Scenario I: EU-nedbygging og desintegrasjon

Scenario I representerer en mild form for sammenbrudd av den unionen vi ser i dag. I et slikt scenario er de mellomstatlige trekkene i EU forsterket, mens de overnasjonale er svekket. I en slik framtid vil hvert enkelt land bestemme mer av klimapolitikken selv, da EU i mindre grad vil klare å samordne og gjennomføre felles klimapolitikk. Svekket samhold vil kunne gjøre at stater lettere legger ned veto mot ny klimapolitikk i EU. Det kan gjelde for eksempel Ungarn, Polen, Tsjekia og Slovakia, som er mest kritiske til EUs klimapolitikk, men det kan også bety at store land som Tyskland og Frankrike, som er sterkt uenige om hvilken rolle kjernekraft skal spille i det grønne skiftet (se f.eks. Blecking, 2023), kan være mindre villige til å forsøke å komme til enighet. Vi kan også forvente at det vil være flere brudd på klimapolitikk som allerede er besluttet, da EU vil ha færre muligheter til å følge opp og sanksjonere manglende implementering. Denne mangelen på oppfølging vil være prekær, da det allerede i dag er et implementerings- etterslep innenfor EUs klimapolitikk (Perino et al., 2022), og mangel på overvåking og svak håndheving er identifisert som hindringer for effektiv implementering av klimapolitikken (Haug et al., 2010). Samtidig har EU spilt en viktig rolle i å drive fram klimapolitikk i nyere medlemsland (Haug et al., 2010; Szulecki, 2021), som kanskje nettopp i scenario I vil være villige til å blokkere ny klimapolitikk. I scenario I kan vi også se for oss at noen land vil velge å forlate klimapolitiske ordninger i EU. I forbindelse med brexit valgte Storbritannia også å forlate ordninger som landet selv har vært en pådriver for, som EUs kvotehandelsystem, et samarbeid som Storbritannia i prinsippet kunne ha fortsatt som ikke-medlem (og som Norge er med i).

Selv ved et mildere sammenbrudd av unionen kan vi se for oss fortsatt tett samarbeid rundt for eksempel en del grønne investeringer og kraft. Økt fornybarandel i kraftsystemet vil gjøre det nødvendig med utveksling av

strøm mellom landene (se f.eks. Leiren et al., 2019), men vilkårene for slik handel vil ikke nødvendigvis være «like», det vil si at spillereglene på det interne markedet ikke lenger vil være overvåket i samme grad som i dag. Krafthandelen vil også være mindre kostnadseffektiv, og det vil være større administrative byrder, slik vi ser at resultatet har blitt mellom Storbritannia og EU etter brexit (Leiren & Farstad, 2024).

Selv om sider ved landenes handlingsrom vil økes i scenario I ved at landene selv står friere til å ta beslutninger, er det også viktige fordeler ved «gjensidig avhengighet» (Fossum et al., 2024a) som gjør at landenes handlingsrom i form av mulighet for å følge en stø kurs mot stadig å kutte i flere klimagassutslipp «fort nok»² innskrenkes i et slikt scenario (se Fossum et al., 2023; Leiren & Farstad, 2024). Når stater i mindre grad samarbeider om klimapolitikk, vil verden høyst sannsynlig være lenger unna å nå klimamålene.

Innenfor litteraturen om internasjonal klimapolitikk er dette velkjent problematikk. Siden klimaproblemet går på tvers av grenser, er det i denne litteraturen en utbredt oppfatning at samarbeid mellom stater er avgjørende for å løse klimakrisen (se f.eks. Underdal, 2017). Samtidig tyder erfaringer fra ulike land på at regjeringer har en tendens til å sette seg høye ambisjoner for å redde klimaet, mens de unngår de tøffe beslutningene som må til for faktisk å gjøre det (Falkner, 2016). Derfor påpeker forskere (Bang et al., 2018; Hovi et al., 2013) at det er nødvendig med en viss sanksjonsrett på overordnet nivå. Gitt at EUs «overmakt» vil være mindre effektiv, antar jeg derfor at *klimapolitikken vil være mindre effektiv i scenario I* enn i dagens EU, og enn hva den vil være i scenario II og III. På grunn av problemer med beslutninger og implementering når ikke EU klimamålet sitt innenfor scenario I. Det vil være vanskelig å vite hva EUs posisjon i internasjonale klimaforhandlinger vil være, og EU mister derfor sitt internasjonale omdømme som klimaleder. Andre store verdensmakter som Kina, India og USA vil ikke lenger ta EUs klimaambisjoner seriøst.

Gitt den utviklingen vi har sett med en europeisk union som de siste årene har løst enhver krise med mer klimapolitikk, kan man sette spørsmålstegn ved om scenario I er realistisk. Vi har for eksempel sett at krigen i Ukraina førte til økt solidaritet blant medlemslandene i EU, som igjen gjorde at selv Ungarn, Polen, Tsjekkia og Slovakia tonet ned kritikken

2 FNs klimapanel (Riahi et al., 2022) viser at det haster å nå klimamålene, og at eksisterende klimapolitikk ikke er tilstrekkelig for å nå temperaturmålene under Parisavtalen.

og støttet en mer aktiv klimapolitikk i EU. Som et resultat gikk «Klar for 55»-beslutningene igjennom raskere enn forventet (Skjærseth, 2023). Det er også slik at beslutningstakere ikke like lett går tilbake på lovgivning som er vedtatt. Dette til tross er det ulike tendenser som gjør at scenario I ikke er umulig. Det gjelder ikke minst den «knakingen» i klimapolitikken som ble nevnt innledningsvis, samt den økte geopolitiske spenningen mellom stormakter, som også påvirker EU.

Slik mange analytikere hadde forutsagt, ble det framgang for ytre høyrepartier i mange EU-land i EU-valget 2024. Partiene i sentrum beholdt likevel flertallet i Europaparlamentet (Europaparlamentet, 2024), og von der Leyen, som garanterer for at EU skal holde en aktiv klimapolitikk, ble gjenvalgt som Europakommisjonens president. Det vil likevel være svært krevende å nå et klimamål på 90 prosent innen 2040 (Sanderson & Wong, 2024). Skal det nås, vil det kreve en omstilling av en betydning som kanskje få har tatt innover seg. I spørreundersøkelser gir folk uttrykk for at de har en vitenskapelig forståelse for klimaendringer, men at de er mindre villige til å gjøre faktiske endringer som er nødvendige for å nå klimamålene (Aasen et al., 2023; Vatn et al., 2022). Når effektene av klimapolitikken merkes i enda større grad enn i dag, kan resultatet bli flere og sterkere protester mot både EU og klimapolitikken. Undersøkelser viser også at det er en sammenheng mellom klimaskepsis og høyrepopulisme (Yan et al., 2022), og at høyrepopulistiske partier ikke støtter en ambisiøs klima- og energipolitikk i EU (Huber et al., 2021). Ifølge Marks et al., (2021) kan EU-skepsis i befolkningen føre til at EU bryter sammen. Samtidig er ikke folk generelt optimistiske på EUs vegne, da europeere generelt tror mer på at «another exit» vil skje, enn på at alle landene i EU vil fortsette i unionen (Ganderson, 2024). Hastigheten på EUs klimapolitikk, som virkelig har fått fart på seg med den grønne given og spesielt etter krigen i Ukraina, kan også gjøre at folk opplever at de ikke blir tilstrekkelig hørt og tatt med på lag. For å lykkes med klimaomstillingen må den være rettferdig og inkluderende (Tatham & Peters, 2023), slik ambisjonen i den grønne given er. Til tross for hederlige forsøk i EU på å få til klimaomstillingen på overordnet nivå ligger mange av virkemidlene på nasjonalt nivå (Sabato & Fronteddu, 2020), noe som kan bety at EUs klimapolitikk vil møte hindringer framover.

En annen viktig betraktning er at EUs grønne giv vil påvirke EUs internasjonale konkurransevne. Hvis europeiske selskaper får høyere kostnader på grunn av klima- og miljøreguleringer som ikke gjelder for utenlandske konkurrenter, vil de europeiske bli mindre konkurransedyktige både

innenlands og utenlands. Dette vil kunne øke motstanden mot EU og EUs klimapolitikk internt. EU har derfor vedtatt en karbongrensejusteringsmekanisme (CBAM³, 2023) som skal forhindre «karbonlekkasje» (at bedrifter flytter fra EU til land med svakere klimapolitikk) ved å legge på en karbonavgift på import av visse produktgrupper fra tredjeland. EU har også opprettet en avskogingsforordning (EUDR, 2023) som krever bakgrunnssjekk på at råvarer og produkter som plasseres på EUs indre marked eller eksporteres fra EU, er avskogingsfrie. Slike utenrikspolitiske tiltak kan imidlertid framprovosere en geopolitisk respons fra EUs internasjonale partnere. Mens EU forsøker å få andre land til å implementere en komplementær klimapolitikk, kan svaret fra andre land bli fiendtlig (Leonard et al., 2021). Medier har benyttet tittelen «The European Union is falling apart, and America stands to win» (Tyszka-Drozdzowski, 2023) for å få fram at europeiske land har ulike interesser når det gjelder hvilken tilnærming EU skal ha til geopolitiske aktører. Et eksempel, som gjelder Kina, er de ulike elbilinteressene til Frankrike og Tyskland. Mens Frankrike fører store subsidier inn i den nasjonale elbilindustrien og vil satse på reindustrialisering og økonomisk autonomi for Europa, retter Tyskland blikket mot eksport til Kina. Økt press utenfra kan derfor føre til at interne kompromiser i EU rakner, da landene ønsker ulike tilnærminger.

Generelt blir konkurransen i verden om å komme vinnende ut av den grønne omstillingen tøffere. Store land innfører handelsrestriksjoner og subsidier for å styrke eget næringsliv og forhindre karbonlekkasje (se Melchior, kapittel 7). USAs innføring av straffetoll på varer har gått langt under Trump som president, og Kina kontrollerer som nevnt viktige verdikjeder, som mineraler som er viktige for det grønne skiftet, og putter store subsidier inn i grønn industri. Svekket konkurransevne står derfor høyt på EUs dagsorden, hvor industrien har tre ganger så høye energipriser som amerikansk og kinesisk industri (Draghi, 2024). I EU forsøker man å møte denne utfordringen, blant annet ved å senke kraftprisene og ved å åpne for at medlemslandene kan bruke mer statsstøtte, for å få fart i klimainvesteringer. En oppmykning av statsstøttereglene er en fordel for de rike landene som har muligheter til å gi subsidier til egen industri. Det kan gå ut over industrien i fattige medlemsland, noe som igjen kan undergrave det indre markedet og skape polarisering internt i EU.

3 Carbon Border Adjustment Mechanism.

I lys av de teoretiske perspektivene i kapittel 2 vil både postfunksjonalisme og mer intergovernmentale trekk kunne forklare utviklingen i klimapolitikk som illustrert i scenario I. Postfunksjonalistisk teori forklarer sammenbrudd i samarbeidet i EU med EU-skeptiske holdninger hos befolkningen og svekkelse av den europeiske solidariteten (Marks et al., 2021). Som vist har Europakommisjonen vært en viktig pådriver for en ambisiøs klimapolitikk som med EUs grønne giv omfatter alle politikkområder. I scenario I kan økende misnøye og sinne mot hvordan Brussel håndterer klimautfordringene og/eller hvordan klimapolitikken påvirker andre områder, føre til at støtten til EU stuper, noe demonstrasjoner mot EUs klimapolitikk er eksempler på.

En slik utvikling kan styrke dynamikkene som framheves av intergovernmentalister, om at medlemslandene har kontrollen i EU (Moravcsik & Schimmelfennig, 2009). Et eksempel er hvordan landenes ulike geopolitiske bindinger eller avhengighetsforhold kan trekke EU-landene i ulike retninger. Et annet eksempel er medlemslandenes manglende vilje til å gi fra seg kompetanse innenfor fordelingspolitikk, noe som kan gjøre det vanskelig for EU å lykkes med det grønne skiftet, da det er avhengig av en rettferdig fordeling for å bli akseptert.

Implikasjoner for Norge

Dersom EU skulle gå i retning av nedbygging og desintegrasjon, vil mange av de utfordringene som preger forholdet mellom Norge og EU innenfor klimapolitikken, antakeligvis være av en annen art enn i dag. Det å være et «utenforland» (NOU 2012: 2) vil innenfor klimafeltet være mindre problematisk enn i dag, da skillet mellom EU-medlemsland og ikke-medlemmer i et slikt scenario vil være mindre. I stedet vil Norge antakeligvis oppleve større utfordringer ved å være en liten stat med en åpen økonomi som er avhengig av gode relasjoner med andre land og av å være en del av et større marked. Norge vil derfor i større grad måtte søke å inngå i allianser med ulike stormakter og finne ut hvem landet skal samarbeide med for å styrke egne klimainteresser, noe som vil være mer utfordrende også fordi det vil være vanskeligere å forutsi hva som skjer i en europeisk union som bygges ned.

I en slik situasjon har imidlertid Norge fordel av å være en viktig energinasjon. Norge er i en sterk forhandlingsposisjon innenfor energi nettopp fordi landet er en så stor og pålitelig leverandør av gass og også har store

fornybare ressurser. Med et slik strategisk gode vil Norge være en viktig samarbeidspartner, selv om det også er risiko forbundet med satsingen på gass, da EU sitt mål er å fase ut alle fossile drivstoffer (se NOU 2024: 7).

Spørsmålet om norsk EU-medlemskap ulmer under overflaten i det norske politiske systemet (se Fossum, 2010). Fornybarpolitikken er et område hvor samarbeidet med EU er omstridt. Her får samarbeidet med EU ofte skylden for høye energipriser, som også var et sentralt tema i ACER-saken⁴ (HR-2023-2030-P), men også for nedbygging av natur i forbindelse med utbygging av vindkraft, som har møtt stor motstand (Figari et al., 2024). Kanskje kan et løsere samarbeid med EU, som i scenario I, gjøre at denne typen konflikter dempes, og at det vil øke forståelsen av behovet for mer fornybar energi i Norge; at det vil være behov for mer «ren» kraft i Norge også dersom vi ikke samarbeider med Europa, spesielt i tørre år, når Norge har behov for kraft fra andre land. Samtidig er det, også i scenario I, vanskelig å se for seg at for eksempel kraftkablene til andre europeiske land vil kuttes helt, da infrastrukturen allerede eksisterer, og Norge har fordeler av å samarbeide med EU om kraftutveksling.

Svakere EU-institusjoner og færre kjøreregler kan imidlertid gjøre at det i Norge vil være vanskeligere å nå egne klimamål. Sentrale norske politikere så på det «å binde seg til masta» (det vil si å få et sanksjonsapparat i ryggen gjennom Europakommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan) som en fordel da Norge valgte å samarbeide med EU om felles oppfyllelse av klimamål (Leiren & Farstad, 2024). Denne muligheten til «selvbinding»⁵ vil i mindre grad være til stede i scenario I, noe som betyr at beslutningstakere i landet ikke i like stor grad vil kunne lene seg på EU, og at de i langt større grad vil måtte ta kuttene hjemme (se Boasson, 2024). Norske myndigheter må for eksempel ta mer ansvar for klimatiltak innenfor sektorer som landbrukspolitikken (se Farsund, kapittel 5).

Scenario II: økt differensiering og kompleksitet

Scenario II representerer en europeisk union preget av kompleksitet, og hvor overordnet koordinering fungerer, men er utfordrende. Innenfor dette scenarioet kan vi se for oss at EU har funnet en bedre måte å håndtere

4 ACER står for «Agency for the Cooperation of Energy Regulators» og er EUs energibyrå, som ble etablert med EUs tredje energipakke. Denne energipakken skapte stor motstand i Norge på grunn av bekymring for at ACER ville gjøre inngrep i suverenitet.

5 Se Fossum et al., (2023).

«turbulens»⁶ på enn innenfor scenario I, hvor ulike blokkeringer av og utmeldinger fra samarbeid har svekket EUs evne til politikkutvikling. I scenario II har på den ene siden EUs institusjoner gjennom differensiering klart å håndtere utfordringer knyttet til turbulens. Det vil si at EU har åpnet for å ta landsspesifikke hensyn i større grad enn i scenario III (se neste del), noe som kan føre til mer eksperimentering, at landene kan legge vekt på egne styrker, og at de kan lære av hverandre. På den andre siden medfører økt differensiering mindre samordningsevne enn i scenario III, da problemløsningskapasiteten vil variere på tvers av sektorer i de tilfellene hvor noen land fører en mer ambisiøs klimapolitikk enn andre. Det er fordi landene samarbeider i varierende grad, altså at ikke alle medlemsland deltar likt i alle retningslinjer og initiativer, og det kan dreie seg om at noen land melder seg ut av ulike prosesser, eller at noen land går foran i et utvidet samarbeid og er tidligere ute med tiltak enn andre (Leruth et al., 2022). I dette scenarioet kan vi se for oss at en klubb med «klimaledere» har svært ambisiøse nasjonale klima- og fornybarmål, mens andre medlemsland ikke har det. Noen medlemsland går foran og samarbeider om klimateknologiprojekter med felles finansiering. I internasjonale klimaforhandlinger vil EU legge fram kompromisser som gjør at unionen er lite fleksibel i forhandlingsprosessen, da politikken som frontes, er forhandlet fram på forhånd. EU vil derfor ha vanskeligheter med å spille en ledende rolle i klimaforhandlingene.

Mens noen klimalover har et differensiert innhold hvor medlemslandene har overtaket, er andre lovverk mer stringente, og medlemslandene har delegert betydelig politisk myndighet til EU (Boasson et al., 2021). For eksempel er EUs kvotehandelsystem et enhetlig system hvor alle landene forholder seg til den samme kvoteprisen i markedet. Til forskjell er fornybardirektivet et eksempel på differensiert politikkinnhold (Boasson et al., 2022). Det er også gjennom innsatsfordelingsforordningen (2018) landene pålegges ulike mål om klimagasskutt innenfor ikke-kvotepliktig sektor, basert på hvor rike landene er (BNP). Gjennom EUs styringsystem for energiunionen og EUs klimainnsats (2018) pålegger også EU medlemslandene å ha nasjonale energi- og klimaplaner, hvor landene selv kan velge ulike løp. Scenario II vil derfor være en form for videreføring av dagens klimapolitikk i EU.

6 Under turbulente forhold vil mange statlige byråer fungere dårligere enn ellers og gjøre feil og bli kritisert (Ansell & Trondal, 2018). Hvor godt strategien og strukturen til EUs institusjoner er egnet til å håndtere turbulens, vil avgjøre hvor godt de fungerer.

Innenfor klimapolitikken generelt er det mange ulike måter å kutte klimagassutslipp på, og gitt forskjellige nasjonale kontekster varierer det i stor grad hvilke tilnærminger ulike land har gått for (Dubash et al., 2022). Innenfor internasjonal klimapolitikk var de mange ulike tilnærmingene noe som ble løftet fram ved Parisavtalen, da beslutningstakerne ble enige om å legge mer vekt på at løsninger skulle komme fra landene selv, gjennom en «nedenfra og opp»-tilnærming (Sabel & Victor, 2017). Scenario II følger denne tendensen, som vi også finner innenfor global klimapolitikk.

Siden Europa består av ulike kontekster og ulike måter å gjøre ting på, er det sannsynlig at en slik differensiert trend varer ved. Et eksempel er at noen land har store vindressurser, mens andre har en lang historie med kjernekraft.⁷ Det betyr at de har ulike interesser når det gjelder hvilke lavkarbonløsninger de vil satse på for å nå klimamålene sine, selv om vi i framtiden også kanskje vil se at land uten erfaring med kjernekraft begynner å satse på det, gitt den gryende debatten om kjernekraft rundt om i verden. Vi ser også eksempler på at land går sammen for å samarbeide og gå foran som klimaledere, noe North Seas Energy Cooperation med søkelys på havvindutviklingen i Nordsjøen er et eksempel på. Et annet eksempel på differensieringen er at krigen og energikrisen har påvirket markedstankegangen i EU. For at statene skal kunne gå mer aktivt inn og støtte grønn næringsutvikling, har Europakommisjonen, som nevnt under scenario I, også myket opp retningslinjene for statsstøtte til klima, miljøvern og energi, noe som betyr at landene kan føre mer ulik politikk for støtte til klimateknologier.⁸ Denne oppmykningen innenfor konkurransepolitikk er ny, da Europakommisjonen tradisjonelt har forsøkt å begrense hindringer av konkurransen i det interne markedet (Leiren, 2015), og den viser at EU ikke nødvendigvis svarer på enhver utfordring med mer harmonisering, som i scenario III. Som diskutert under scenario III er det imidlertid også tendenser i EU som går i motsatt retning av differensiering.

Med tanke på EUs mål om å øke den strategiske autonomien vil, som nevnt, økt differensiering være med på å bygge opp under muligheter for variasjon og eksperimentering innenfor klimapolitikken og dermed bidra til å skape innovasjon og læring på tvers av land. Det kan være en styrke med tanke på å benytte ressursene der landene har ulike fordeler. Samtidig

7 For hvordan dette har vært med på å påvirke fornybarpolitikken i ulike land, se Boasson et al., (2021).

8 Det kan bety at EU går i retning av det Boasson (2021) kaller «1000 flowers».

kan vi i scenario II se for oss at knakingen rundt EUs klimapolitikk, som beskrevet innledningsvis, fortsetter.

Teoretisk vil institusjonalisme kunne underbygge utviklingen av klimapolitikken i scenario II. Enhver institusjon vil vise til og bygge på generelle prinsipper som har blitt etablert over tid, og som har kunnet utvikle seg, samtidig som noen kjerneverdier er beholdt (Leiren, 2013). Ifølge Lorrain (2005) er slike uskrevne prinsipper en viktig grunn for at differensiering ikke forsvinner, da disse prinsippene varierer på tvers av land og regioner. Det kan bety at stater bindes inn i etablerte mønstre for differensiering over tid (se Fossum og Trondal, kapittel 2).

Implikasjoner for Norge

En europeisk union som fortsetter med en utvikling mot økt differensiering og kompleksitet, vil komplisere sider ved samarbeidet mellom Norge og EU ytterligere, så fremt norske myndigheter ikke gjør endringer i hvordan de forholder seg til ny EU-lovgivning. Det vil være avhengig av hvorvidt norske myndigheter vil bruke friheten til å oppfylle og eventuelt overoppfylle, fortolke og omfortolke EUs politikk når lovverket fra EU innlemmes i landet.

Nåværende trekk ved samarbeidet mellom Norge og EU som vi kan se for oss forsterkes, er for eksempel de effektene vi ser fra EUs grønne giv, som med store ambisjoner, høyt tempo og omfattende politikk har kommet som et dundrende godstog. Slike effekter byr på flere utfordringer for et land som er både innenfor og utenfor unionen; ikke minst blir den velkjente utfordringen knyttet til demokratispørsmål større. Norge forsøker å henge på godstoget gjennom samarbeid med EU på noen områder, hvor noen områder vurderes som EØS-relevante, og andre ikke. Det er utfordrende når EU-lover som gjelder i Norge, viser til en rekke lovverk som ikke er gjeldende i Norge. Da oppstår en usikkerhet rundt hva som skal innlemmes i Norge. Med EUs grønne giv har denne utfordringen vokst, da politikken er sektorovergripende, mens norsk forvaltning fortsetter å være mer sektororientert enn forvaltningen i EU og mange andre land (Attlmayr et al., 2024). Den norske politikken fortsetter også å være mer dominert av olje- og gassinteresser enn EUs tilnærming til klima- og energipolitikk, som legger vekt på utfasing av naturgass. Som i scenario III vil Norge i scenario II stå i fare for å bli akterutseilt av EU innenfor klima- og energipolitikken. En antakelse er likevel at det vil være mer rom for olje og gass fra Norge i

scenario II enn i scenario III, da utfasingen i scenario II vil skje langsommere enn i scenario III.

Samtidig påvirkes politiske områder som er utenfor EØS, av klimapolitikken i EU. Jordbrukspolitikken er et eksempel på en sektor som ligger utenfor EØS-avtalen, men som ligger innunder klimarammeverket, slik at EUs politikk får innvirkning på norsk landbrukspolitik. Det viser hvilken sprengkraft som kan ligge i EUs grønne giv.

Jo mer differensieringen i EU øker, desto vanskeligere vil det bli – spesielt i et utenforland som Norge – å ha oversikt over de ulike mulighetene som ligger i et stadig mer komplekst regelverk. Dette vil være en utfordring selv om tempoet på det grønne skiftet i EU skulle senkes. Differensieringen vil imidlertid gi flere valgmuligheter innenfor den klimapolitikken som vi er pålagt å implementere i Norge. Vi kan også anta at EU innenfor scenario II ikke vil kunne fatte beslutninger som gjelder om Norge skal bygge ut ny kraftproduksjon, bygge nye utenlandskabler eller forby restriksjoner på eksport av kraft. I Norge vil vi, som i dag, fortsette å ha handlingsrom til å ta slike beslutninger selv.

En annen utfordring er implementeringsetterslepet. Mens EØS-avtalen har vært et avpolitisert område med svært lite debatt i den norske offentligheten, har det til tider boblet under overflaten i energipolitikken – med mellomlandskabler og strømpriser som eksempler. Fordi samarbeidet med EU innenfor kraftsektoren er omstridt, har det vært nærmest stillstand på implementering av ny lovgivning på feltet, for eksempel fornybardirektivet. Norges gjeldende energiregelverk ligger, som EØS-utvalget skriver, «to runder» etter EUs energiregelverk. Det er problematisk, for mens norske myndigheter jobber med å implementere et lovverk, har EU allerede gjerne vedtatt et nytt. I Norge implementeres derfor noe som allerede er gammelt. Dersom reguleringene i Norge ikke er på samme nivå som i EU, kan det bety for eksempel mangel på finansiering for næringslivet. Implementeringsetterslepet har også ført til at Europakommisjonen i 2024 sendte et brev til regjeringen og ba om en oppklaring med tanke på hvordan norske myndigheter vil innlemme fornybardirektivet. Brevet kan være et tegn på økende konflikt mellom Europakommisjonen og Norge. Innenfor scenario II vil vi i Norge måtte rigge de politiske prosessene våre på en annen måte enn i dag for å unngå økende konflikt med EU.

Å rigge prosessene på en ny måte vil være viktig for å kunne opprettholde en stabil relasjon til EU. Ellers vil vi i scenario II kunne forvente en situasjon hvor EU institusjonaliseres, mens Norges spesielle relasjon til EU

vil kjennetegnes av mer vilkårlighet. Teoretisk betyr dette at utviklingen for Norges del kan gå i retning av «garbage can»-modellen. Den beskriver beslutningsprosesser som kaotiske, hvor problemer og løsninger, etter hvert som de utvikles, dumpes i en «søppelkasse» for så å kobles sammen med ulike beslutningstakere (Cohen et al., 1972; Kingdon, 2003). Den usikkerheten som oppstår rundt innlemmelse av EUs klima- og energilovverk i Norge, kan skape en slik kaotisk prosess.

Scenario III: et mer integrert EU

Scenario III kjennetegnes av høy grad av harmonisering av EUs politikk og regelverk, en EU-administrasjon med mer makt og ressurser og mer forpliktende samarbeid mellom administrasjonene i medlemslandene enn i de to andre scenarioene. At EU i scenario III likner mer på en stat, gjør at EU har mer kapasitet og flere ressurser til både å jobbe med klimapolitikk og til å se den i sammenheng med andre områder. Vi kan se for oss at EU har fått flere og sterkere virkemidler også i andre sektorer, noe som gjør at EU kan utvikle et mer helhetlig rammeverk som støtter opp om klimapolitikken. Vi vil se en europeisk union som setter enda høyere mål, og at mål for utslippskutt ikke lenger vil være nasjonale, heller ikke innenfor sektorer hvor de i dag er det (f.eks. i ikke-kvotepiktig sektor). Det vil fortsatt være ulikheter mellom landene med tanke på hvilke muligheter de har til å bidra til omstillingen, noe som vil anerkjennes ved at land med lavere BNP får tilskudd via sosiale fond eller finansielle løsninger. Mens EU under den grønne given har gjort et oppriktig forsøk på å støtte opp under klimapolitikk med finansieringsløsninger som lånemuligheter og fond, vil EU under scenario III ha større muligheter til å finansiere klimatiltak direkte. Økt fiskal kapasitet på EU-nivå samt økt delegering av sosialpolitikk til EU-nivå vil gi større muligheter til å fordele økonomiske ressurser mellom landene. Det kan gjøre at folkelig motvilje mot å omstille seg kan bli mindre i fattigere europeiske land. Samtidig vil omfanget av klimapolitikk gjøre at noen grupper føler seg truet av omfordelingen klimapolitikken medfører, for eksempel i rikere europeiske land. I scenario III vil klimapolitikken fortsette å påvirke all politikk i EU; det vil bli mer klimapolitikk, og klimapolitikken vil ta mer hensyn til innbyggere og sosiale forhold enn i dag, men den vil treffe ulike lands kontekster dårligere enn i scenario II. I scenario III vil EU være sterkere på oppfølging av landenes implementering og håndhevelse av klimapolitikken.

Noe som utfordrer antakelsen om at et mer integrert EU vil føre til en sterkere klimapolitikk, er den økte opprustningen i EU (se Riddervoll og Rieker, kapittel 6). Økte bevilgninger til opprustning vil gå på bekostning av budsjetter til andre formål, som klima. Imidlertid kan også klimatiltak bidra til å støtte beredskapen i en krigssituasjon. Mange små kraftkilder i form av solceller på hustak og vindturbiner på ulike steder gjør det vanskeligere å slå ut kraftkilder i en krigssituasjon. Det betyr at det – for å høyne sikkerhet og beredskap – er fornuftig å ha slik desentralisert kraft, som deler av klimapolitikken i EU legger opp til, når unionen pålegger at alle nye bygg som møter bestemte kriterier, skal ha solcellepanel. Vi ser også at Forsvaret legger mer vekt på klima. I 2023 åpnet for eksempel NATO et klima- og sikkerhetssenter i Montreal. I forsvarssektoren skjer det mye forskning og innovasjon som kan bidra til utvikling av klimavennlige løsninger.

Et sterkere og mer integrert EU kan på den ene siden bety at spillereglene på markedet blir likere blant medlemslandene. Imidlertid kan søke-lyset på å oppnå klimaomstillingen også bety at tyngdepunktet flytter seg fra konkurransepolitikk og like vilkår for markedsaktører, som er dominerende politikkområder i EU, til å få omstillingen til å skje. Vi ser for eksempel at den grønne given markerer begynnelsen på et hamskifte (se Fossum et al., 2024b). Oppmykningen av retningslinjene for statsstøtte til klima, miljøvern og energi, som nevnt under scenario II, er et slikt eksempel.

I scenario III kan vi se for oss at EU innenfor klimapolitikken vil spille en viktigere geopolitisk rolle enn tidligere, da klima er et av de politikkkfeltene innenfor EUs politikk som også resten av verden vil være berørt av. Når EU integreres, øker unionen også sin makt i internasjonale forhandlinger. Dette vil være tydelig innenfor klimapolitikk, siden det har vist seg at EU er en ambisiøs klimaaktør, og dermed er det også økt sannsynlighet for protester fra det globale sør. Med en mer ambisiøs klimapolitikk, med direktiver og reguleringer som også regulerer tredjelands eksport til EU, for eksempel CBAM og EUDR, vil EU kunne oppleve mer protester fra andre stormakter. Det er store protester mot CBAM, og i Brasil, Indonesia og Malaysia har myndighetene allerede tydelig uttalt at de oppfatter EUDR som en innblanding i deres lands suverenitet, og at det er en unilateral måte å drive politikk på som bryter med den multilaterale tradisjonen (Barros-Plataiu et al., 2024). I internasjonale klimaforhandlinger kan vi se for oss at EU har mer fleksibilitet enn i scenario II til å forhandle, da medlemslandene har gitt fra seg mer forhandlingsmakt. Det kan bety at EU vil kunne spille en sterkere rolle i disse forhandlingene enn unionen gjør i dag.

Samtidig kan det tenkes at de internasjonale klimaforhandlingene svekkes ettersom Trump har sendt ordre om å trekke USA ut av Parisavtalen, noe han også gjorde i sin forrige presidentperiode (Bearak, 2025).

Vi ser tendenser til at EU innen klimapolitikken går mot mindre differensiering enn beskrevet i scenario II. En slik tendens er at vi under EUs grønne giv har sett en utvikling mot at Europakommisjonen vil foreslå flere forordninger (lover som er identiske for alle EU/EØS-land) enn direktiver (rammevedtak som setter opp mål og betingelser som medlemslandene selv må utforme en spesifikk lovtekst for). En grunn kan være at beslutningstakere i Europakommisjonen har sett seg lei på manglende kutt i klimagassutslipp i medlemslandene og dermed vil styre mer selv. Det kan derfor antas at jo større effektdifferensieringen⁹ blir, og jo mer måloppnåelsen varierer mellom medlemslandene, desto mer styring vil Europakommisjonen ta. I hvor stor grad medlemsland vil gå med på å delegerer mer makt til Europakommisjonen, er imidlertid usikkert. En annen tendens er at Europakommisjonen har holdt kortene tettere til brystet enn hva som tidligere har vært vanlig innenfor klimapolitikken. Så langt har medlemslandene akseptert dette, noe som har gitt Europakommisjonen mer arbeidsro til å komme med løsninger raskt. For medlemslandene kan det være fordelaktig å ha en sterk drivkraft i Europakommisjonen.

Samtidig ser vi at klimaendringene treffer Europa hardt. Europa har blitt varmet opp raskere enn det globale gjennomsnittet, og folk merker allerede konsekvensene av klimaendringene. Disse vil bli mer alvorlige i framtiden, også dersom det viser seg at den globale innsatsen for å redusere klimagassutslipp er effektiv. Alvorlige hendelser som skogbrann grunnet tørke og flom på grunn av økt nedbør som skyldes klimaendringer, kan øke folks oppslutning om en sterkere klimapolitikk, noe som også kan gjøre at EUs medlemsland viser vilje til å delegerer mer makt til EU for å løse problemene. Det er derfor en mulighet at EU får økt kompetanse innenfor områder som i dag tilhører medlemslandene, og som vil kunne gi EU økt makt til for eksempel å kunne dra inn inntekter og fordele disse, slik at klimapolitikken kan gjøres mer sosial og rettferdig. En mer sosial klimapolitikk kan igjen bidra til å øke oppslutningen om strammere klimatiltak.

Konsekvensene av klimaendringer kan imidlertid også skape enorme utfordringer for velferdsstaten og demokratiet (Eckersley, 2023), da

9 Se Boasson et al., (2022) om skillet mellom output-differensiering, resultatdifferensiering og effektdifferensiering.

ødeleggelse av infrastruktur og hjem, helseutfordringer og økt migrasjon vil sette økonomien under voldsomt press samtidig som folk vil kreve at velferdsstaten gir innbyggerne hjelp hvis de skulle oppleve helsesvikt, sosial nød eller tape inntekt (Gough, 2017; Schøyen et al., 2022; Verdens økonomiske forum, 2024). Målet i EU om å øke den strategiske autonomien vil tvinge fram nye måter å tenke på for å møte klimaendringene og opprettholde gode levevilkår. I scenario III vil den sterkere klimapolitikken legge press på å tvinge fram nye innovasjoner som støtter opp under matvaresikkerhet, økosystemer, infrastruktur, vannressurser og finansiell stabilitet, som i framtiden vil trues av klimaendringer i enda større grad enn i dag (se Det europeiske miljøbyrået, 2024). Siden klimapolitikken har bredt om seg i EU og har tvunget seg fram på nærmest alle saksområder (ikke bare innenfor «low politics», slik intergovernmentalistene forutsetter), vil nyfunksjonalismen være nyttig for å forklare en utvikling slik scenario III forespeiler. Denne teorien bygger på gjensidig avhengighet mellom stater og det Haas (1958/2004) kaller «spillover»-effekter. At EU med sitt CBAM-initiativ også forsøker å påvirke markedet internasjonalt for å skape like konkurransevilkår med de i EU, er et eksempel som passer i en nyfunksjonalistisk tilnærming.

Implikasjoner for Norge

I scenario III ser vi en europeisk union som har forandret seg i retning av økt harmonisering, gjennom at de såkalte søylene i Maastrichtavtalen er formelt avskaffet. Det innebærer at en rekke politikkfelter, særlig innen justis, er underlagt overnasjonale beslutningsprosedyrer. Norges EØS-avtale er formelt tuftet på Maastrichtavtalen og søylestrukturen, og den har ikke blitt reforhandlet siden Stortinget godkjente den i 1992. Dette scenarioet skiller tydelig mellom EU-medlemmer og ikke-medlemmer, noe som vil kunne skape betydelige utfordringer for Norge. Vi kan se for oss at når EU setter opp tempoet på omstillingen, vil Norge henge etter. Samtidig kan vi se for oss at EU ikke vil akseptere etterslep på lik linje med i dag og dermed vil tvinge fram økt omstillingstempo også i Norge. Det er fordi EU vil kunne bruke sterkere lut i dette scenarioet, noe som betyr at vi i Norge, hvis landet vil fortsette å samarbeide så tett med EU, vil måtte få opp implementeringshastigheten og minske etterslepet. Det vil kunne øke utfordringene knyttet til demokratiunderskudd, da mange av sakene med etterslep er kontroversielle. I motsetning vil det minske

implementeringsetterslepet, som er beskrevet under scenario II. Vi kan se for oss at Norge som et utenforland stadig vil måtte sluke større kameler, da utfordringen med «kirsebærplukking» – at Norge innlemmer noe lovverk, men ikke annet, mens EU har en helhetlig tilnærming og ser politikkområdene i sammenheng – vil være svært krevende. På sikt vil det også være svært få politikkfelter, også i Norge, der det ikke finnes noen EU-regler eller EU-styrt koordinering av politikk, da slike områder vil bli innskrenket over tid. En slik koordinering i EU vil være så graverende for handlingsrommet at vi vil se en helt annet debatt med tanke på EØS- og EU-medlemskap enn den vi har i dag.

Klimapolitikken vil i scenario III også føre til grunnleggende endringer i forholdet mellom Norge og EU, da tyngdepunktet ikke lenger vil ligge i EUs indre marked, men i hva som skal til for å få til klimaomstillingen. Mens EØS er utviklet for å sikre like vilkår for markedsaktører som konkurrerer med hverandre i det interne markedet, vil klimapolitikken føre til at EU lempet på disse vilkårene (Fossum et al., 2024b). Et eksempel på en slik utvikling er oppmykningen av reglene for statsstøtte, som nevnt under scenario II.

Allerede i dag forsterker EUs klimapolitikk inntrykket av at Norges avtaleverk ikke henger sammen med EUs måte å utforme og iverksette politikk på. EØS-utredningen (NOU 2024: 7) slår for eksempel fast at det er en risiko ved å følge den kursen Norge fører når det gjelder å utvikle olje- og gassindustrien i stedet for å utfase, gitt at EUs politikk handler om å utfase bruk av gass, ikke bare russisk gass, men også gass fra øvrige markeder. Da EU er Norges viktigste eksportmarked for petroleumsprodukter, vil det bli vanskeligere for Norge å basere seg på inntekter fra denne industrien.

Vi ser også tegn på en utvikling hvor Europakommisjonen stiller høyere krav til Norge enn tidligere. Konflikten mellom Europakommisjonen og Norge rundt implementering av fornybardirektivet 2024 kan være en begynnelse på flere krav fra EU om å følge prinsippet om dynamisk homogenitet (se kapittel 1), som Norge er lovforpliktet til. I Norge vil beslutningstakere derfor også måtte velge sine kamper i større grad, da det ikke er sikkert at motparten i Brussel vil ta hensyn til særegne forhold i et ikke-medlemsland. Norge vil også måtte bygge opp kapasiteten til det politiske og administrative apparatet, både med tanke på å bli bedre til å følge med på debattene i EU og når det gjelder å implementere EU-lovene.

Etter brexit ser vi også at EU i økende grad skiller mellom medlemmer og ikke-medlemmer, noe Norge erfarte med batteriavgiften som kommer

av at handels- og samarbeidsavtalen mellom EU og Storbritannia definerer Norge som et tredjeland (Fossum et al., 2023). Definisjonen gjør at batterier som er produsert i Norge og eksportert til Storbritannia via et land i EU, får en ekstra tollavgift.

Som nevnt i både Miljødirektoratets (2023) og klimautvalgets rapporter (NOU 2023: 25) vil Norge i framtiden ikke kunne regne med å kunne bruke fleksibiliteten som ligger i å kunne kjøpe utslippskvoter og -kreditter, som har vært svært viktig for Norge (Gulbrandsen & Hermansen, 2022). Den tilstrammede klimapolitikken i EU gjør at medlemslandene selv vil ha behov for disse utslippstillatelsene. Det vil da bli vanskeligere for Norge å nå egne klimamål ved å kjøpe utslippskutt i andre EU-land.

Konklusjon

Målet med dette kapittelet har vært å tegne opp hvordan EUs klimapolitikk vil kunne se ut under ulike forutsetninger, og hvordan den kan påvirke Norge. Scenarioene utfordrer hvordan vi tenker på EU som fenomen, ved å vise at utviklingen kan gå i ulike retninger. Forskere har uttrykt forventninger om at EU vil ende i en konstitusjon, og at utviklingen vil være lineær (se Eriksen et al., 2004). Økende oppslutning om høyrepopulistiske partier utfordrer forventninger om en slik utvikling. Scenariodiskusjonen viser at vi ser tendenser til at alle de tre scenarioene vil opptre, og at de i en viss grad vil utspille seg samtidig.

Analysen viser at når EU integreres og mer bindende avtaler blir inngått, som i scenario III, er avtalene også vanskeligere å gå tilbake på. Scenario III vil derfor hegne bedre om strengere klimatiltak enn scenario I. Selv om partier som fremmer motstand mot klimapolitikk, i framtiden skulle komme til makten i enda større grad og få mer innflytelse, vil scenario III hegne bedre om de lovene som allerede er vedtatt, og det vil være vanskeligere å gå tilbake på disse, også for høyrepopulister. I scenario I og delvis i scenario II vil EUs regelverk være mindre beskyttet mot politiske svingninger og klimaskeptisisme. Scenario I vil være kjennetegnet av en europeisk union som sliter med å framstå som en samlet klimapolitisk aktør, og det vil dermed være mer upredikerbart hva slags politikk som vil bli fremmet i EU. I EU vil det også være vanskelig å nå klimamålene, og det går mot mindre klimapolitikk i dette scenarioet. Scenario II er drevet av høyere grad av koordinering enn scenario I, men er preget av politikk som i større grad enn i scenario III kommer nedenfra. Det er styrker ved en

slik nedenfra-og-opp-tilnærming som gjør at EU kan lykkes med klimaomstillingen innenfor et slik scenario, og ikke utelukkende gjennom en sterkere ovenfra-og-ned-tilnærming som i scenario III. Om EU vil lykkes med klimapolitikken vil være avhengig av i hvor stor grad EU og medlemslandene lykkes også med andre ambisjoner enn klimakutt i den grønne given: At omstillingen skal være rettferdig, og at alle skal med i de ulike scenarioene.

Scenarioanalysen har bidratt med å identifisere ulike utfall som kan være relevante å diskutere med tanke på hvordan den klimapolitiske framtiden i EU kan se ut. Det har derfor vært nyttig å klarlegge ulike drivere og trender, og å diskutere hvor sikre eller usikre eller relevante de er, og hva de vil ha å si for klimapolitikk. Heller enn å velge det «beste» eller «mest sannsynlige» scenarioet har jeg forsøkt å fange opp usikkerhet knyttet til de ulike bildene av framtiden. Kanskje kan denne gjennomgangen bidra til å skape et bedre beslutningsgrunnlag i en usikker verden.

Om forfatteren

Merethe Dotterud Leiren er forskningsleder ved CICERO Senter for klimaforskning, og tilknyttet ARENA Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo. Hun forsker på klima- og energipolitikk i EU og på nasjonalt nivå, og er opptatt av utfordringer knyttet til styring av klimapolitikk og hvilke legitimitetsutfordringer som oppstår i forbindelse med klimaomstillingen.

Referanser

- Aasen, M., Thøgersen, J., Vatn, A., Dunlap, R. E., Fisher, D. R., Hellevik, O. & Stern, P. C. (2023). The limited influence of climate norms on leisure air travel. *Journal of Sustainable Tourism*, 31(10), 2250–2269.
- Aggestam, L. & Hyde-Price, A. (2019). Double trouble: Trump, transatlantic relations and European strategic autonomy. *Journal of Common Market Studies*, 57, 114–127.
- Ansell, C. & Trondal, J. (2018). Governing turbulence: An organizational-institutional agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 43–57.
- Ask, A. O. (2024, 25. januar). Klimapolitikk skiller de to store partiene i Europavalget. *Energi og klima*. <https://www.energiogklima.no/nyhet/brussel/klimapolitikk-skiller-de-to-store-partiene-i-europavalget>
- Attlmayr, D., Tennbakk, B., Børke, R., Jebsen, S. H. & Jevnaker, T. (2024). *Fit-for-55 implementering og forvaltningsoppgaver i Europa* (THEMA-rapport 2024-09). Oslo: THEMA.
- Bang, G., Hovi, J. & Skodvin, T. (2016). The Paris agreement: Short-term and long-term effectiveness. *Politics and Governance*, 4(3), 209–218.

- Barros-Plataiu, A. F., Saltnes, J. D., Søndergaard, N. & Dlas de Sá, C. (2024, august). *Contesting unilateralism: Brazilian perspectives on the European Union deforestation regulation*. Paper presentert på ECPR General Conference 2024, Dublin.
- Bazilian, M., Bradshaw, M., Gabriel, J. Goldthau, A. & Westphal, K. (2019). Four scenarios of the energy transition: Drivers, consequences, and implications for geopolitics. *WIREs Climate Change*, 11(2), e625.
- Bearak, M. (2025, 29. januar). Trump orders a U.S. exit from the world's main climate pact. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2025/01/20/climate/trump-paris-agreement-climate.html>
- Blecking, J. (2023). The nuclear option: Green energy goals in the European energy transition. *Wisconsin International Law Journal*, 41(1).
- Boasson, E. L. (2024, 8. januar). Har EU ansvaret for å kutte norske utslipp? *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/O8MgdA/har-eu-ansvaret-for-aa-kutte-norske-utslipp>
- Boasson, E. L. (2021). A dynamic multi-field approach. I E. L. Boasson, M. D. Leiren & J. Wettestad (Red.), *Comparative renewables policy. Political, organizational and European fields* (s. 32–57). Routledge.
- Boasson, E. L. & Lahn, B. (2016). Norway: A dissonant cognitive leader?. I R. K. W. Wurzel, J. Connelly & D. Liefnerink, D. (Red.), *The European Union in international climate change politics: Still taking a lead?* (s. 189–203). Routledge.
- Boasson, E. L., Leiren, M. D. & Wettestad, J. (Red.). (2021). *Comparative renewables policy: Political, organizational and European fields*. Routledge.
- Boasson, E. L., Leiren, M. D. & Wettestad, J. (2022). Differentiated integration in EU climate policy. I B. Leruth, S. Gänzle & J. Trondal (Red.), *The Routledge handbook of differentiation in the European Union* (s. 340–354). Routledge.
- Boasson, E. L. & Tatham, M. (2023). Climate policy: From complexity to consensus?. *Journal of European Public Policy*, 30(3), 401–424.
- Bocquillon, P. (2024). Climate and energy transitions in times of environmental backlash? The EU «green deal» from adoption to implementation. *Journal of Common Market Studies*, 62(S1), 124–134.
- CBAM. (2023). EUs karbongrensejusteringsmekanisme (karbontoll). Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2023/956 av 10. mai 2023 om opprettelse av en karbongrensejusteringsmekanisme. Lovdata Europalov. <https://www.nord.no/bibliotek/studere-skrive-og-referere/apa-eksemplarsamling/lover-og-forskrifter>
- Christensen, L. (2018). Norges klimamål for 2030: Fra global til europeisk kostnadseffektivitet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(2–3), 113–133. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-02-03-0>
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Det europeiske miljøbyrået. (2021). *Trends and projections in Europe 2021* (EEA Report No 13/2021). <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/trends-and-projections-in-europe-2021>
- Det europeiske miljøbyrået. (2024). *European Climate Risk Assessment* (EEA Report 01/2024). København: Det europeiske miljøbyrået. <file:///C:/Users/leiren/Downloads/European%20Climate%20Risk%20Assessment.pdf>
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness: Part A. A competitiveness strategy for Europe* (Rapport). Europakommisjonen. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en
- Dubash, N. K., Mitchell, C., Boasson, E. L., Borbor-Córdova, M. J., Fifita, S., Haites, E., Jaccard, M., Jotzo, F., Naidoo, S., Romero-Lankao, P., Shlapak, M., Shen, W. & Wu, L. (2022). National and sub-national policies and institutions. I R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M.

- Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz & J. Malley (Red.), *IPCC (2022): Climate change 2022: Mitigation of climate change. Working group III contribution to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change* (s. 1355–1450). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157926.015>
- Eckersley, R. (2023, 20. juni). *Climate emergency and the future of democracy* [Video]. UCLA Division of Humanities; Berggruen Institute. <https://m.youtube.com/watch?v=RGux7V3U5lo>
- Eriksen, E. O., Fossum, J. E. & Menendez, A. J. (Red.). (2004). *Developing a constitution for Europe*. Routledge.
- EUDR. (2023). Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115&qid=1687867231461>
- Europakommisjonen. (2023). *Assessment of progress towards the objectives of the Energy Union and Climate Action* (Rapport SWD/2023/646). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0646>
- Europaparlamentet. (2024). *2024 European election results*. <https://results.elections.europa.eu/en/index.html>
- Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, 92(5), 1107–1125. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>
- Farstad, F. M., Hermansen, E. A. T., Leiren, M. D., Wettestad, J., Gulbrandsen, L. H., Sogaard, G., Øistad, K., Fridstrøm, L., Knapskog, M. & Uteng, T. P. (2021). *Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge* (Rapport 2021:07). CICERO Senter for klimaforskning. https://www.platonklima.no/wp-content/uploads/2021/12/Klar-for-55_EUs-nye-klimaregelverk-og-betydningen-for-Norge.pdf
- Farstad, F. M., Leiren, M. D., Lindberg, M. B., Hermansen, E. A. T., Wettestad, J., Sogaard, G. & Øistad, K. (2024). *EUs klimaregelverk vedtatt: Hva nå for Norge?* (Rapport). CICERO Senter for klimaforskning. https://pub.cicero.oslo.no/cicero-xmlui/bitstream/handle/11250/3115301/0124_Farstad_endelig.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Figari, H., Leiren, M. D. & Krange, O. (2024). After the battle: Emergent norms and the silencing of dissent in a Norwegian wind power community. *Energy Research & Social Science*, 118, 103765.
- Fossum, J. E. (2010). Norway's European «gag rules». *European Review*, 18(1), 73–92. <https://doi.org/10.1017/S1062798709990147>
- Fossum, J. E., Lord, C., Farstad, F. 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*. Routledge.
- Fossum, J. E., Olsen, E. D. H. & Trondal, J. (2024a). Norges forhold til EU: Hvorfor fokusere på autonomi? *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, 40(1), 8–25.
- Fossum, J. E., Leiren, M. D., Olsen, E. D. H. & Trondal, J. (2024b). Innenfor, men utenfor: Handlingsrommets muligheter og begrensninger i EU-politikken. *Nytt Norsk tidsskrift*, 41(2). <https://doi.org/10.18261/nnt.41.2.2>
- Friedlingstein, P., et al. (2025). Global Carbon Budget 2024. *Earth System Science Data*, 17, 965–1039.
- Ganderson, J. (2024). Exiting after Brexit: Public perceptions of future European Union member state departures. *West European Politics*, 47(5), 1199–1222.
- Gough, I. (2017). *Heat, greed and human need*. Edward Elgar.
- Gulbrandsen, L. H. & Hermansen, E. A. (2022). Ever closer union? Norges tilknytning til EUs klimaregelverk. *Internasjonal Politikk*, 80(1), 170–183.
- Grubb, M. (2023, 24. august). Norway has a chance to transform climate finance. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/c4bf95e2-6868-448d-bfca-5871dd2fb492>

- Haas, E. B. (2004). *The uniting of Europe*. Stanford University Press. (Opprinnelig utgitt 1958).
- Haug, C., Rayner, T., Jordan, A., Hildingsson, R., Stripple, J., Monni, S., Huitema, D., Massey, E., van Asselt, H. & Berkhout, F. (2010). Navigating the dilemmas of climate policy in Europe: Evidence from policy evaluation studies. *Climatic Change*, 101, 427–445. <https://doi.org/10.1007/s10584-009-9682-3>
- Hovi, J., Skodvin, T. & Aakre, S. (2013). Can climate change negotiations succeed? *Politics and Governance*, 1(2), 138–150.
- Huber, R. A., Maltby, T., Szulecki, K. & Ćetković, S. (2021). Is populism a challenge to European energy and climate policy? Empirical evidence across varieties of populism. *Journal of European Public Policy*, 28(7), 998–1017. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1918214>
- Innsatsfordelingsforordningen. (2018). *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/842 av 30. mai 2018 om bindende årlige reduksjoner i utslipp av klimagasser for 2021 til 2030 for EUs medlemsstater for en robust Energiunion og for å oppfylle forpliktelser under Parisavtalen og om endring av forordning nr. 525/2013*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2016/sep/innsatsfordelingsforordningen/id2517921/>
- Kalantzas, S. (2020). The race for critical minerals in an era of geopolitical realignments. *International Spectator*, 55(3), 1–16. <https://doi.org/10.1080/03932729.2020.1786926>
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives and public policy* (2. utg.). Longman.
- Kottasová, I. (2021, 17. februar). Norway, the UK and Canada are not climate champions. They are climate hypocrites. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2021/02/17/world/climate-hypocrites-uk-canada-norway-intl/index.html>
- Leiren, M. D. (2013). *Differentiated European integration: Liberalisation of post, public transport and ports* [Doktorgradsavhandling]. Universitet i Agder. https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/136555/Leiren_PhD_2013.pdf?sequence=1
- Leiren, M. D. (2015). Scope of negative integration: A comparative analysis of post, public transport and port services. *Journal of Common Market Studies*, 53(3), 609–626.
- Leiren, M. D., Aakre, S., Linnerud, K., Julsrud, T. E., Di Nucci, M. R. & Krug, M. (2020). Community acceptance of wind energy developments: Experience from wind energy scarce regions in Europe. *Sustainability*, 12(5), 1754.
- Leiren, M. D., Szulecki, K., Rayner, T. & Banet, C. (2019). Energy security concerns versus market harmony: The Europeanisation of capacity mechanisms. *Politics and Governance*, 7(1), 92–104. <https://doi.org/10.17645/pag.v7i1.1791>
- Leiren, M. D. & Farstad, F. M. (2024). EUs påvirkning på ikke-medlemmers autonomi: Norges og Storbritannias handlingsrom innenfor klima og energi. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 40(1), 43–57. <https://doi.org/10.18261/nst.40.1.4>
- Leiren, M. D. & Takle, M. (2022). The United Kingdom: A merging climate and sustainability agenda. I M.-A. Schøyen, B. Hvinden & M. D. Leiren (Red.), *Towards sustainable welfare states in Europe: Social policy and climate change* (s. 175–198). Edward Elgar.
- Leonard, M., Pisani-Ferry, J., Shapiro, J., Tagliapietra, S. & Wolff, G. B. (2021). *The geopolitics of the European Green Deal* (Rapport 04/2021). European Council on Foreign Affairs. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/237660/1/1749375737.pdf>
- Leruth, B., Gänzle, S. & Trondal, J. (2022). Introduction: Differentiation in the European Union as a field of study. I B. Leruth, S. Gänzle & J. Trondal (Red.), *The Routledge handbook of differentiation in the European Union* (s. 1–16). Routledge.
- Lorrain, D. (2005). Urban capitalisms: European models in competition. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(2), 231–267. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00583.x>
- LULUCF. (2018). LULUCF-forordningen: inkludering av utslipp og opptak av klimagasser fra arealbruk og skogbruk i EUs klima- og energirammeverk for 2030. Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/841 av 30. mai 2018 om tilføyelse av utslipp og opptak av klimagasser fra arealbruk, arealbruksendring og skogbruk i klima- og energirammen for 2030, og om endring av forordning (EU) nr. 525/2013 og beslutning (EU) nr. 529/2013.

- Lovdata Europalov. <https://europolov.no/rettsakt/lulucf-forordningen-inkludering-av-utslipp-opptak-av-klimagasser-fra-arealbruk-skogbruk-i-eus-klima/id-9298>
- Marks, G., Attewell, D., Rovny, J. & Hooghe, L. (2021). Cleavage theory. I M. Riddervold, J. Trondal & A. Newsome (Red.), *The Palgrave handbook of EU Crises* (s. 173–193). Palgrave Macmillan.
- Matthews, A. (2024). Farmer protests and the 2024 European Parliament elections. *Intereconomics*, 59(2), 83–87. <https://doi.org/10.2478/ie-2024-0018>
- Miljødirektoratet. (2023). *Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt* (Rapport M-2625). <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2023/november-2023/-et-2035-bidrag-som-sikrer-omstilling-nasjonalt/>
- Moravcsik, A. & Schimmelfennig, F. (2009). Liberal intergovernmentalism. I A. Wiener & T. Diez (Red.), *European integration theory* (2. utg., s. 67–87). Oxford University Press.
- Mudde, C. (2024). The far right and the 2024 European elections. *Intereconomics*, 59(2): 61–65. <https://doi.org/10.2478/ie-2024-0014>
- Niranjan, A. (2024, 31. januar). 'Hypocritical' European politicians weaken climate policies amid farmer protests. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/environment/2024/jan/31/hypocritical-european-politicians-weaken-climate-policies-amid-farmer-protests?ref=upstract.com>
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- NOU 2023: 25. (2023). *Omstilling til lavutslipp: Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-25/id3006059/>
- NOU 2024: 7. (2024). *Norge og EØS: utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-7/id3033576/>
- Oberthür, S. & Kelly, C. R. (2008). EU leadership in international climate policy: Achievements and challenges. *International Spectator*, 43(3), 35–50. <https://doi.org/10.1080/03932720802280594>
- Perino, G., Jarke-Neuert, J., Schenuit, F., Wickel, M. & Zengerling, C. (2022). Closing the implementation gap: Obstacles in reaching net-zero pledges in the EU and Germany. *Politics and Governance*, 10(3).
- Rosenbloom, D., Meadowcroft, J. & Cashore, B. (2019). Stability and climate policy? Harnessing insights on path dependence, policy feedback, and transition pathways. *Energy Research and Social Science*, 50, 168–178. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.12.009>
- Sabato, S. og Fronteddu, B. (2020). *A socially just transition through the European Green Deal?* [Working Paper 2020.08]. European Trade Union Institute.
- Sabel, C. F. & Victor, D. G. (2017). Governing global problems under uncertainty: Making bottom-up climate policy work. *Climatic Change*, 144, 15–27. <https://doi.org/10.1007/s10584-015-1507-y>
- Sanderson, C. & Wong, C. (2024, 6. februar). EU unveils controversial climate target: What scientists think. *Nature*. <https://www.nature.com/articles/d41586-024-00361-9>
- Schøyen, M.-A., Hvinden, B. & Leiren, M. D. (2022). *Towards sustainable welfare states in Europe: Social policy and climate change*. Edward Elgar.
- Skjærseth, J. B. (2023). The war in Ukraine and EU climate leadership. *Czech Journal of International Relations*, 58(2), 93–106.
- Styringsystem for energiunionen og EUs klimainnsats. (2018). Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1999 av 11. desember 2018 om et styringsystem for energiunionen og klimainnsatsen, om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 663/2009 og (EF) nr. 715/2009, europaparlaments- og rådsdirektiv 94/22/EF, 98/70/EF, 2009/31/EF, 2009/73/EF, 2010/31/EU, 2012/27/EU og 2013/30/EU, rådsdirektiv 2009/119/EF og (EU) 2015/652, og om oppheving av europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 525/2013. Lovdata Europalov. <https://europolov.no/rettsakt/styringsystem-for-energiunionen-eus-klimainnsats/id-9555>

- Szulecki, K. (2021). Poland: Incumbent stability amid legislative volatility. I E. L. Boasson, M. D. Leiren & J. Wettestad (Red.), *Comparative renewables policy: Political, organizational and European fields* (s. 126–148). Routledge.
- Tatham, M. & Peters, Y. (2023). Fueling opposition? Yellow vests, urban elites, and fuel taxation. *Journal of European Public Policy*, 30(3): 574–598.
- Tyszka-Drozdowski, K. (2023, 11. desember). The European Union is falling apart, and America stands to win. *The Telegraph*. <https://www.telegraph.co.uk/us/comment/2023/12/11/european-union-nato-ukraine-aid-joe-biden/>
- Underdal, A. (2017). Climate change and international relations (after Kyoto). *Annual Review of Political Science*, 20, 169–188. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052715-111713>
- Vatn, A., Aasen, M., Thøgersen, J., Dunlap, R. E., Fisher, D. R., Hellevik, O. & Stern, P. (2022). What role do climate considerations play in consumption of red meat in Norway?. *Global Environmental Change*, 73, 1–11.
- Verdens økonomiske forum. (2024). *The global risks report 2024* (Rapport). https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf
- von der Leyen, U. (2024). *Europe's choice: Political guidelines for the next European Commission 2024–2029*. Europakommisjonen. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf
- von Homeyer, I., Oberthür, S. & Jordan, A. J. (2021). EU climate and energy governance in times of crisis: Towards a new agenda. *Journal of European Public Policy*, 28(7), 959–979. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1918221>
- Wilson, T. & Milne, R. (2024, 13. februar). How big a hypocrite is Norway on energy matters? *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/b6eb1bcf-e2ee-4b80-9de9-841db62cb8dd>
- Yan, P., Schroeder, R. & Stier, S. (2022). Is there a link between climate change scepticism and populism? An analysis of web tracking and survey data from Europe and the US. *Information, Communication and Society*, 25(10), 1400–1439.

KAPITTEL 5

I hvilken retning vil EUs felles landbrukspolitikk gå, og hva vil retningsvalget bety for Norge?

Arild Aurvåg Farsund Institutt for politikk og forvaltning, Universitetet i Bergen

Abstract: The common agricultural policy of the EU (CAP) enshrined in the Treaty of Rome constitutes a significant part of the Union's budgets and legislation. The Commission, the Parliament and the member states jointly determine policy. Climate, environment, and trade issues are now integrated into agricultural policy making. Thus, the future development of CAP will be influenced by many considerations. In scenario one, we may observe initiatives undermining food market regulations and the Union's capacity to manage climate and environmental challenges. In scenario two, member states may choose to prioritize their own agricultural policies, and some countries will choose to prioritize the environment, while others will choose to focus on increased profitability. In scenario three, the Union will have the opportunity to see climate, environment, and agriculture as an integrated policy area. Even though Norway is outside the CAP, it is highly influenced by food safety, climate, and environmental regulations. All three scenarios will therefore affect Norway, with the first and third appearing to be the most difficult, while the second provides greater scope for national adaptations.

Keywords: CAP, EU budget and regulations, climate, environment, trade

Innledning

Vinteren 2023–2024 var preget av protester mot EUs felles landbrukspolitikk (CAP).¹ I øst sperret polske bønder grenseovergangene mot Ukraina med mål om å redusere eller stoppe importen av matvarer derfra. I vest var det omfattende demonstrasjoner i en rekke europeiske hovedsteder mot Kommisjonens arbeid med reformer i landbrukspolitikken. Uroen var dels knyttet til bøndenes økonomi, men bondeorganisasjonene ønsket også færre miljø- og klimakrav (Finger et al., 2024). De krevde særlig å få redusert omfanget av regelendringer som følger av EUs grønne giv. Kommisjonen har respondert med å imøtekomme noen av kravene fra bondeorganisasjonene. Det har blant annet kommet løfter om at det regulatoriske ambisjonsnivået skal forenkles i den forestående revisjonen av CAP (Europakommisjonen, 2025, s. 17).

Dette relativt raske «tilbaketog» fra Kommisjonen illustrerer på mange måter den unike posisjonen som landbruksinteressene har hatt og har i EU-samarbeidet. I den forbindelse vil jeg presisere at begrepet «landbrukspolitikk» her brukes som en overordnet betegnelse for jordbruks- og matpolitikken, som langs noen dimensjoner også berører fiskeri- og sjømatsektoren. Jeg vil imidlertid ikke komme inn på skogbruket, som i norsk sammenheng er en del av landbruksnæringen.

Utgangspunktet for dette kapittelet er at den felles landbrukspolitikken har en spesiell plass i europeisk samarbeid, og denne særstillingen er viktig å forstå når vi skal tenke scenarisk rundt utviklingen i EU fremover. Derfor står både de lange linjene og nyere utviklingstrekk sentralt når vi spør: Hvorfor ble dette politikkområdet et viktig ansvarsområde for EU? Hvordan har landbrukspolitikken utviklet seg over tid? På hvilke måter har handels-, klima- og miljøhensyn påvirket innholdet i landbrukspolitikken? Siden det etter hvert har kommet flere berøringspunkter mellom landbrukspolitikken i EU og i Norge, vil dette kapittelet også komme inn på forskjeller og likheter i utviklingen.

Videre i kapittelet skal vi først se nærmere på den felles landbrukspolitikken i EU, etterfulgt av en beskrivelse av norsk landbrukspolitikk. Deretter kommer en presentasjon og diskusjon av hvordan bokens tre scenarier vil kunne påvirke utviklingen i EU, og hvilke implikasjoner EUs valg kan ha for Norge. I konklusjonen reflekterer jeg rundt betydningen av

1 Common Agricultural Policy.

bokens to mulige sektoroverskridende dynamikker, representert ved EUs grønne giv og «sikkerhetisering» for strategisk autonomi.

EU's felles landbrukspolitikk

I faglitteraturen som dette kapitlet bygger på, opereres det med samlebetegnelsen *landbrukseksepsjonalisme* på den særbehandlingen landbruket i EU får, sammenliknet med andre næringer. Den samme betegnelsen har også blitt brukt på landbrukspolitikken i USA, Canada og Norge (Daugbjerg & Feindt, 2017; Daugbjerg & Swinbank, 2009; Farsund, 2014b; Skogstad, 1998). I EU kommer særstillingen blant annet til uttrykk gjennom at hele 30 prosent av de samlede bevilgningene i inneværende budsjettperiode (2020–2026) går til landbruksformål, og at omtrent 40 prosent av alle EU-reguleringer gjelder matområdet. Et viktig utgangspunkt for at næringen har fått denne spesielle stillingen, er at den felles landbrukspolitikken ble nedfelt i Romatraktaten.

Utviklingstrekk i landbrukspolitikken

Det er artikkel 39 i Romatraktaten som er grunnlaget for EUs overnasjonale landbrukspolitikk. Traktaten dannet utgangspunktet for etablering av et felles marked for landbruksprodukter og en felles landbrukspolitikk for de seks opprinnelige medlemslandene. Landbruk ble dermed også et hovedanliggende for Kommisjonen og Ministerrådet. Det tok litt tid før konkrete mål og virkemidler kom på plass, slik at det kan sies at EUs felles landbrukspolitikk (CAP) var i virksomhet først fra 1964 (Knudsen, 2009, s. 304).

Svaret på spørsmålet om hvorfor landbruket fikk en nærmest dominerende plass i samarbeidet mellom de seks opprinnelige medlemslandene, kan hjelpe oss til å forstå sektorens vedvarende betydning for europeisk integrasjon. Her spriker imidlertid litteraturen. Forfattere innen realisme og liberal institusjonalisme (se Fossum og Trondal, kapittel 2) vektlegger statens interesser som forklaring på hvorfor dette skjedde, og da ses CAP ofte som en seier for franske landbruksinteresser (Knudsen, 2009, s. 6). Selv mener den danske historikeren Ann-Christina Knudsen at forklaringen kan finnes et helt annet sted: CAP «ble utformet for å ivareta velferdsmål allerede nedfelt i medlemsstatens eksisterende landbrukspolitikk» (Knudsen, 2009, s. 9). En annen historiker, Alan S. Milward, har argumentert for at EU «reddet» nasjonalstatene (Milward, 1992), og

Knudsen er i noen grad på linje med ham når hun argumenterer for at integrasjonen gjennom CAP primært var et svar på medlemsstatenes velferdspolitiske utfordringer.

Velferdshensyn er derfor integrert i CAPs målsettinger om økt produktivitet gjennom modernisering av produksjonen, bøndenes levestandard skulle opp på et sammenliknbart nivå med andre grupper, markedene skulle stabiliseres, og forbrukerne skulle sikres tilgang på matvarer til fornuftige priser. I tillegg skulle CAP bidra til å øke medlemslandenes selvforsyning slik at en i fremtiden kunne unngå den matmangelen som hadde preget deler av Europa under og rett etter andre verdenskrig (Alons & Zwaan, 2023, s. 250). Til tross for at mye er endret i CAP siden oppstarten, er disse fortsatt de sentrale målsettingene for politikken (Chatzopoulou, 2020, s. 4).

For å sikre at målsettingene i CAP kunne nås, måtte det etableres garanterte priser som lå vesentlig over verdensmarkedsprisene, noe som igjen førte til at EU-landene fikk felles importavgifter. Ifølge de to landbruksøkonomene Timothy Josling og Stefan Tangermann bidro etableringen av CAP til en tett kobling mellom handels- og landbrukspolitikken (Josling & Tangermann, 2015). De garanterte prisene ble etter hvert et svært kostbart virkemiddel i CAP, blant annet fordi de bidro til overproduksjon av landbruksprodukter. Dette ga EU ytterligere kostnader knyttet til lagring av overskuddet og til eksportsubsidier for å få solgt varene på verdensmarkedet. Resultatet var en landbrukspolitikk som på det meste la beslag på godt over halvparten av EUs samlede budsjetter (Daugbjerg & Swinbank, 2016; OECD, 2023, s. 288).² Virkemiddelbruken i CAP bidro også til betydelig uenighet mellom USA og EU i GATT³, der en i førstnevnte ønsket mer frihandel, mens en i sistnevnte ønsket å beskytte egne bønder mot konkurranse.

CAPs høye kostnadsnivå ble etter hvert vanskelig å forsvare politisk, og de første reformene kom på plass allerede på 1980-tallet. Det var imidlertid den såkalte MacSharry-reformen i 1992 som markerte starten på det Daugbjerg og Swinbank (2016) kaller en kontinuerlig reformprosess i EUs landbrukspolitikk. Utgangspunktet for denne reformen var at EU trengte å endre virkemiddelbruken i landbrukspolitikken for å kunne inngå et kompromiss med USA om innholdet i WTO-avtalen. Reformen innebar at nivået på de garanterte prisene ble kraftig redusert. I stedet ble bøndene

2 OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.

3 GATT – General Agreement on Tariffs and Trade.

gitt direkte arealtilskudd som i utgangspunktet skulle kompensere for tapte markedsinntekter. Det ble også etablert en ordning som påla de største gårdsbrukene å redusere de dyrkede arealene for å få ned overproduksjonen. Et siste poeng var at medlemstatene ble pålagt å innføre tiltak som skulle støtte bønder som frivillig ville legge om produksjonen i en mer miljøvennlig retning (Alons, 2017, s. 1611).

På slutten av 1990-tallet og tidlig på 2000-tallet var det flere faktorer som bidro til nye omlegginger i virkemiddelbruken i CAP. For det første bidro de forestående forhandlingene i Doha-runden i WTO til behov for nye tiltak som kunne få ned kostnadene og redusere overproduksjon av landbruksvarer i EU. Videre var det økende bevissthet om at det trengtes virkemidler som kunne bidra til å redusere miljøutfordringene i landbruket. Til sist bidro den planlagte utvidelsen med ti nye medlemsland fra det tidligere Øst-Europa i 2004 til behov for omlegginger i både virkemiddelbruken og støttenivået. Når det gjaldt østutvidelsen, ble dette søkt løst ved at bevilgningene til CAP ble stabilisert på 1999-nivå samtidig som det ble slått fast at støtten til bøndene i de nye medlemslandene skulle innføres gradvis over en tiårsperiode (Roederer-Rynning, 2015, s. 210).

Den første reformen som tilpasset CAP til de nye utfordringene, fikk navnet Agenda 2000. Reformen medførte at bevilgningene til landbruket gjennom CAP ble delt i to søyler. Søyلة 1 inneholdt den direkte inntektsstøtten til bøndene. I en ny søyلة 2 ble det satt av bevilgninger til tiltak som kunne forbedre næringens produktivitet, miljøsatsinger og støtte til det vi i Norge kaller distrikts- og regionalutvikling. Ambisjonen var både å få til omstillinger som kunne øke landbrukets lønnsomhet og konkurransevne, og samtidig å styrke satsingen på vanskeligstilte områder. Bevilgningene til distriktsutvikling var begrenset, men de representerte et signal om at CAP nå var noe mer enn rein støtte til landbruket (Daugbjerg & Swinbank, 2016, s. 272).

De pågående WTO-forhandlingene bidro i 2003 til at CAP ble ytterligere reformert gjennom den såkalte Fischler-reformen. De handelspolitiske dimensjonene var viktige, men samtidig måtte EU respondere på økende misnøye i befolkningen etter flere utbrudd av dyresykdommer. Opinionen ønsket mer vekt på miljø, dyrevelferd og mattrygghet. Resultatet var at CAP-virkemidlene fikk en innretning som i mindre grad skulle stimulere til intensiv produksjon, men som heller skulle bidra til at landbruket produserte såkalte kollektive goder ved hjelp av «grønne» virkemidler (Daugbjerg, 2017, s. 493). Den økonomiske støtten til bøndene ble derfor frakoblet

produksjonsvolumet, og i stedet mottok bøndene faste utbetalinger basert på historiske produksjonsdata. For å motta støtte måtte det enkelte bruk dokumentere at produksjonen skjedde i henhold til EUs standarder for humanhelse, dyrehelse, miljø og dyrevelferd (Chatzopoulou, 2020, s. 8–9).

WTO-forhandlingene stoppet i stor grad opp etter 2010, men dette stoppet ikke arbeidet med endringer i landbrukspolitikken. I den nye CAP-reformen, som ofte refereres til som Ciolos-reformen (vedtatt i 2013), var miljø og økonomi mer retningsgivende for endringene enn handelspolitiske hensyn. I budsjettperioden fra 2014 til 2020 ble det lagt opp til at den direkte støtten gjennom søyle 1 i større grad skulle stimulere bøndene til å drive mer miljøvennlig gjennom at de nå ble pålagt at driften skulle følge visse «grønne» kriterier. For å sikre etterlevelse av disse kravene ble 30 prosent av inntektsstøtten knyttet til at driften på den enkelte gård oppfylte disse kriteriene (Alons, 2017, s. 1612). De resterende 70 prosentene skulle fortsatt være generell inntektsstøtte. Reformen innebar samtidig at medlemstatene fikk større fleksibilitet til å gjøre nasjonale tilpasninger gjennom søyle 2 (Roederer-Rynning, 2020, s. 201).

I ettertid har miljødelen av 2013-reformen blitt beskrevet som en fiasko, blant annet fordi Kommisjonens krav om mer vektlegging av miljømål og -virkemidler ble utvannet etter forhandlinger mellom Europaparlamentet og Ministerrådet (Roederer-Rynning, 2020, s. 203). Denne siste observasjonen illustrerer også at de institusjonaliserte maktforholdene hadde endret seg vesentlig siden signeringen av Romatraktaten i 1957. I perioden frem til midten av 1980-tallet lå makten hos medlemsstatene i Ministerrådet, mens Kommisjonen fungerte som et teknisk sekretariat for arbeidet med CAP. I den neste 20-årsperioden fikk Kommisjonen større grad av autonomi i forbindelse med at den skulle utforme virkemidler tilpasset endrede handels- og miljøpolitiske rammebetingelser. Det siste skiftet kom imidlertid gjennom Lisboaatraktaten, som innebar at Parlamentet og Ministerrådet fikk medbeslutningsrett i det meste av landbrukspolitikken (Roederer-Rynning, 2020, s. 190–191). Parlamentet har dermed fått mer direkte påvirkning på landbrukspolitikken gjennom godkjenning av forslag fra Kommisjonen (Roederer-Rynning, 2020, s. 199).

I en analyse av effektene av Lisboaavtalen på landbrukspolitikken peker Marko Lovec og hans kollegaer (2024) på det faktum at mens det var en utbredt oppfatning at en sterkere rolle for Parlamentet ville utfordre den sterke landbruksmakten i Ministerrådet og Kommisjonen, viste deres oppsummering av forskningen på feltet det motsatte. Det at Parlamentet og

Ministerrådet fikk medbestemmelsesrett, bidro til at de to institusjonene lettere kunne endre forslag fra en mer reformvennlig kommisjon (Lovec et al., 2024, s. 434). Før jeg går videre med en diskusjon av dagens situasjon, skal vi se nærmere på hvordan de tette koblingene mellom landbruks- og handelspolitikken har utviklet seg etter at WTO-forhandlingene stoppet opp (se Melchior, kapittel 7).

Landbrukspolitikkens koblinger til handelspolitikken

Vi har allerede vært inne på hvordan forhandlinger i GATT og WTO påvirket innholdet i EUs landbrukspolitiske reformer fra tidlig på 1990-tallet og frem til at Doha-runden i WTO stoppet opp rundt 2010. En viktig bieffekt av disse reformene var at landbruket i EU ble langt mer internasjonalt konkurransedyktig enn tidligere, og det har derfor blitt større interesse for å inngå bilaterale frihandelsavtaler med land som kan gi økte eksportmuligheter for europeiske bønder og matindustri (Roederer-Rynning, 2020, s. 196).

EU har siden 2013 vært verdens største eksportør av landbruks- og matprodukter, men er også en av de største importørene. Eksporten består hovedsakelig av ferdigvarer til forbrukere rundt om i verden, noe som bidrar til økt verdiskaping både i landbruket og i matvareindustrien. Importen er i stor grad innsatsvarer som fôrprodukter, men også matvarer som det ikke er klimatisk grunnlag for å produsere i Europa (OECD, 2023, s. 316). EUs samlede forhandlingsstyrke i bilaterale handelsforhandlinger har bidratt til denne sterke posisjonen i verdensmarkedet.

I tillegg til markedsadgang er det to andre temaer som er viktige for EU når det forhandles bilaterale handelsavtaler. For det første gjelder det standarder for mattrygghet (kjent som SPS-regelverk)⁴. EU arbeider både for gjennomslag for egne regler og ikke minst for at det skal legges til grunn et føre-var-prinsipp i all handel med mat, det vil si at produkter ikke kan godkjennes før det er vitenskapelig bevist at de er trygge å spise. Dette står i motsetning til USA, som krever at alle matvarer skal godkjennes hvis det ikke er vitenskapelig bevist at de er utrygge å spise (Alons, 2023, s. 41). Denne prinsipielle uenigheten påvirket relasjonene mellom EU og USA i både GATT og WTO, og det er spørsmål om blant annet bruk av genmodifiserte organismer (GMO) i korn- og fôrproduksjon, veksthormoner for storfe og klorvaskede kyllinger

4 SPS - sanitary and phytosanitary measures (veterinære og plantesanitere forhold).

som har vært umulige å løse (Josling & Tangermann, 2015). Presidentskiftet i USA i 2025, der president Trump har varslet en mer aggressiv promotering av amerikanske interesser, kan aktualisere denne konfliktlinjen igjen.

For det andre gjelder det såkalt geografisk opprinnelsesmerking, som sikrer produsenter av kjente merkevarer monopol på bruk av disse navnene og derigjennom grunnlag for å kunne ta bedre betalt for produktene. Sørlege medlemsland, som Frankrike, Italia, Portugal og Spania, har arbeidet for at slik merking skal være en del av EUs politikk, internt og overfor tredjeland (Alons, 2023, s. 33). Igjen har USA vært en hovedmotstander, blant annet i WTO, fordi amerikanske myndigheter promoterer sitt eget landbruks posisjon om at det er produktets beskaffenhet, ikke dets produksjonssted, som skal være retningsgivende for produktnavnet. Dette er dermed to eksempler på at EU-medlemskapet kan gi nasjonale interesser større gjennomslag enn medlemslandene realistisk sett kunne oppnådd hver for seg.

Landbruksinteressene i EUs medlemsland har også prøvd å stoppe nye handelsavtaler med store matvareeksportører som Kommisjonen har fremforhandlet de siste årene. Dette gjelder avtalen med Canada og ikke minst avtalen med den søramerikanske handelsblokken Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay og Uruguay). Fra et overordnet politisk og økonomisk ståsted er denne en av de mest attraktive partnerne for EU når det gjelder handel. Forhandlingene startet i 2016, og en omfattende og ambisiøs frihandelsavtale ble ferdigstilt i juni 2019. Avtalen møtte imidlertid omfattende motstand i en rekke medlemsland der landbruket står politisk sterkt, og den endelige avtalen ble signert først i desember 2024 (Europakommisjonen, 2024). Til tross for at Kommisjonen fremhever at EU har fått gjennomslag for alle krav om standarder for mattrygghet og geografisk opprinnelsesmerking, er det tverrpolitisk motstand mot avtalen i Frankrike. Selv om det er miljø- og klimahensyn som vektlegges i argumentasjonen, er det en utbredt oppfatning at det er (de franske) bøndenes økonomiske interesser som står i sentrum for motstanden (se bl.a. Leali & Gijs, 2024). Om de til slutt klarer å blokkere godkjennelsen av avtalen, er i skrivende stund et åpent spørsmål.

Til sist vil jeg nevne at forholdet til Ukraina også har en komponent som mobiliserer motstand fra landbruksinteressene i EU. EU og Ukraina undertegnet en assosiasjonsavtale i 2014, men det var først i forbindelse med Russlands fullskalainvasjon i Ukraina i 2022 at samarbeidet fikk direkte effekt for landbruket i EU. Som respons på krigen fjernet EU toll og kvoter

for ukrainsk eksport. Tradisjonelt har Ukraina eksportert mesteparten av kornproduksjonen til andre deler av verden, men da Svartehavet i en periode var stengt for skipsfart fra ukrainske havner, la EU til rette for transitt av ukrainske landbruksprodukter til verdensmarkedet. Handelslekkasjer presset imidlertid prisnivået og lønnsomheten til bøndene i de nærmeste medlemslandene. Kommissjonen har derfor støttet innføring av noen restriksjoner på importen, og den har finansiert avbøtende tiltak (OECD, 2023, s. 313–314). Dette eksemplet illustrerer at et mulig fremtidig EU-medlemskap for Ukraina vil kunne representere en stor utfordring for EU og CAP. Ukraina er en global stormakt når det gjelder produksjon av særlig korn. Kostnadsnivået er lavt, arealene er store, og naturforholdene er svært velegnet for effektiv matproduksjon.

Mot tettere integrering av klima- og miljøhensyn i landbrukspolitikken?

Kommissjonspresidenten Ursula von der Leyen startet sin presidentperiode i desember 2019 med å lansere EUs grønne giv (se Leiren, kapittel 4). Med dette ønsket von der Leyen å markere at miljø- og klimautfordringene sto høyt på Kommissjonens dagsorden for den kommende femårsperioden. Den grønne given ble fulgt opp med to strategier med særlig relevans for landbrukspolitikken. Den første fikk navnet «Fra jord til bord»-strategien, som inneholder et bredt spekter av mål for mer bærekraftig matproduksjon og -forbruk (Europakommisjonen, 2020). Den andre fikk tittelen «EUs biodiversitetsstrategi 2030» og inneholder mål og strategier for arbeidet med biodiversitet og restaurering av naturområder (Europakommisjonen, 2021). Et av de overordnede målene med disse strategiene er å få på plass et rammeverk for en helhetlig klima- og miljøpolitikk for hele matnæringen (Alons & Zwaan, 2023, s. 253).

De mest konkrete målsettingene med effekt for landbruket finner vi i «Fra jord til bord»-strategien. Bruken av gjødsel skal reduseres med 20 prosent, bruken av plantevernmidler skal ned med 50 prosent, tap av næringsstoffer skal ned med 50 prosent, og forbruket av antibiotika til dyr skal også ned med 50 prosent. I tillegg skal det økologiske jordbruksarealet økes til 25 prosent av totalen, noe som vil være en økning fra 9 prosent i 2020. I tillegg vil implementering av biodiversitetsstrategien innebære restaurering av elveløp og myrer, noe som også kan ha effekter for det dyrkede arealet. Ifølge de to norske landbruksforskerne Margaret

Hillestad og Torbjørn Tufte (2023, s. 37) vil en for landbruksnæringen negativ effekt av disse strategiene være at avlingene vil kunne reduseres hvis ikke arealene økes.

Strategidokumentene har få konkrete virkemidler, men siden de to ble lagt frem i en periode da medlemsstatene enda ikke hadde ferdigstilt sine innspill til CAP for budsjettperioden 2023–2027, ble det antatt at det fantes et mulighetsvindu for større endringer i politikken (Becker, 2024, s. 689). Ifølge flere sentrale observatører har det ikke blitt gjennomført større endringer, men på den positive siden fremheves det at arbeidet med nasjonale miljøplaner nå er koordinert fra sentralt hold. Kommisjonen har utviklet en overordnet strategisk plan med i alt ni overordnede målsettinger knyttet til miljø, økonomi og sosiale forhold for hele EU-området (Daugbjerg & Feindt, 2022, s. 289). Det er delegert til medlemsstatene å utvikle og iverksette egne strategiske planer tilpasset nasjonale forhold. De nasjonale målsettingene må være i overenstemmelse med målene på EU-nivå. Planene skal godkjennes av Kommisjonen og kan omfatte tiltak innen begge søylene i CAP. Tiltakene finansieres av EU, men i søyle 2 kan medlemsstatene også bruke egne midler eller trekke inn bevilgninger fra regioner – og i noen tilfeller fra private aktører. De nasjonale og regionale tiltakene kan innrettes mot spesifikke sektorer eller målsettinger, men forutsetningen er at tiltakene er i overensstemmelse med EUs regler for offentlig støtte, og at de ikke undergraver konkurransen i det indre marked (OECD, 2023, s. 290).

Det som oppfattes å trekke i negativ retning, er at det meste av midlene fortsatt betales direkte til den enkelte bonde, og det uten at miljøkravene har blitt spesielt innskjerpet (Daugbjerg & Feindt, 2022, s. 289). Alons og Zwaan (2023) kaller denne utviklingen en renasjonalisering av CAP. De nasjonale strategiene utformet i søyle 2 gir medlemsstatene større innflytelse på utformingen av politikken, og det er mulig å ta mer hensyn til nasjonale og regionale behov. Nye tiltak nødvendiggjort av EUs satsinger på klimatiltak, biodiversitet og et helhetlig matkjedeferspektiv vil kunne styrke medlemsstatenes innflytelse ytterligere, men disse tiltakene møter motstand blant tilhengerne av den tradisjonelle landbrukspolitikken, som fortsatt ønsker å prioritere de direkte utbetalingene i søyle 1. Og som jeg var inne på innledningsvis, representerer de mange protestaksjonene mot endringene i CAP en frykt for tap av inntektsmuligheter som følge av mer vekt på miljø, klima og bærekraft (Matthews, 2024). Dette spenningsforholdet er viktig når jeg seinere i kapittelet skal tenke scenarisk om mulige utviklingsbaner for CAP.

Landbrukspolitikken i Norge

Den norske landbruksmodellen representerer en særegen form for landbrukseksepsjonalisme. Ulike regjeringsflertall har siden andre verdenskrig ført en politikk der målet har vært å sikre nasjonal matproduksjon, og at bøndernes inntekter og sosiale vilkår skal være på linje med andre grupper i samfunnet (Farsund, 2004; Melås et al., 2024; Steen, 1988; Vik, 2020). Siden naturvilkårene i Norge er lite egnet for effektiv landbruksbasert matproduksjon, har næringen få konkurransefortrinn overfor landbruket i andre land. Myndighetene har derfor søkt å beskytte næringen mot for sterk importkonkurranse. Samtidig har internasjonale avtaler fått betydelig innflytelse på innretningen av politikken de siste tiårene. Dette gjelder WTO-avtalen fra 1994, EFTA sine ulike frihandelsavtaler med tredjeland, EØS-avtalen og andre avtaler mellom Norge og EU. I det følgende skal vi se nærmere på den norske modellen for landbrukspolitik, og på hvordan denne har blitt påvirket av internasjonale avtaler. Gjennomgangen vil danne utgangspunktet for mine vurderinger av hvordan utviklingen i EU vil kunne påvirke norsk landbruk i årene som kommer.

Utviklingstrekk i norsk landbrukspolitik

Norsk landbrukspolitik ble institusjonalisert i årene før og etter andre verdenskrig (Farsund & Veggeland, 2016). I denne perioden ble det etablert et juridisk rammeverk som sikret næringen beskyttelse mot importkonkurranse. Hovedavtalen for jordbruket som ble inngått mellom staten og bondeorganisasjonene i 1950 (Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag), la grunnlag for tette koblinger mellom landbruksorganisasjonene og det politiske og administrative systemet (Farsund, 2004).

De første tiårene ble de politiske rammene for forhandlingene i stor grad fastlagt ut fra nasjonale prioriteringer, men fra tidlig på 1990-tallet ble de internasjonale rammebetingelsene viktigere (Farsund & Veggeland, 2016, s. 27–30). To internasjonale avtaler er sentrale i sammenhengen, for det første WTO-avtalen fra 1994. Den førte til at Norge måtte legge om til et tollbasert importvern, redusere eksportsubsidier⁵ og godta mindre tollfrie importkvoter for landbruksvarer som også blir produsert nasjonalt. Videre satte avtalen et tak på hvor høy verdi den samlede internstøtten med såkalte

5 Disse ble fjernet i 2020, og da som følge av et norskstøttet vedtak på ministermøtet i WTO i 2015.

markedsvridende effekter på produksjon og handel kunne være (kalt «gul boks»). Det var fortsatt tillatt å gi støtte til produksjonsbegrensende tiltak selv om de hadde effekt på handel (kalt «blå boks»). Internstøtte som en antok hadde minimal effekt på produksjon og handel, fikk ingen begrensninger (kalt «grønn boks») (Farsund, 2014a, s. 90).

WTO-avtalen har i alle år etter at den ble iverksatt, hatt stor innflytelse på virkemiddelbruken i landbrukspolitikken. De grønne støtteordningene, som også inkluderer investeringsstøtte og velferdsordninger, utgjør i dag 60 prosent av budsjettstøtten til norsk landbruk, noe som er opp fra en tredjedel i 1995 (Mittenzwei, 2016, s. 45). I 2022 var notifisert grønn støtte 10,75 milliarder, blå støtte 7,4 milliarder og gul støtte 11,05 milliarder kroner (Prop. 105 S (2023–2024), s. 69).⁶ Som vi har sett tidligere i kapittelet, har EU i langt større grad satset på virkemidler i den grønne WTO-boksen og har derfor senket prisnivået ned mot verdensmarkedsprisene. Dette har fått de tre norske landbruksforskerne Torbjørn Tuft, Eirik Fuglestad og Anders Melås (2024, s. 20) til å gjøre følgende observasjon: «Fram til tideleg 2000 skilte Stillehavet og Atlanterhavet den norske heimemarknaden frå verdsmarknadsprisar på jordbruksvarer, medan no er skiljet ved Svinesundsbrua.»

WTO har også på andre måter påvirket utformingen av norsk landbrukspolitikk. I 1997 tok Norge og Sveits initiativ til en prosess der målet var å få til internasjonal enighet om nye støtteordninger som kunne defineres som «grønne», og derfor fritas fra reduksjonsforpliktelser i en utvidet landbruksavtale i WTO. En slik «multifunksjonell» landbrukspolitikk ble lagt til grunn da land som Norge, Japan og Sveits la frem sine utgangsposisjoner i det som fikk navnet Doha-runden i WTO (Farsund og Daugbjerg, 2017, s. 360). Dette skifte ble også fulgt opp i nasjonal politikk, & skiftende regjeringer har fremhevet at landbruket i tillegg til å produsere mat også skal produsere kollektive goder som livskraftige bygder, et levende kulturlandskap og en langsiktig matforsyning. Målene skulle nås ved hjelp av bevilgninger til «grønne» programmer og prosjekter. Samtidig var styrking av bøndenes inntekter fortsatt viktig, og det ble introdusert et pris-skattegrep som innebar et eget fradrag i næringsinntekten for alle jordbruksforetak (Farsund, 2014a, s. 94–95).

EØS-avtalen er den andre internasjonale avtalen som har påvirket norsk landbrukspolitikk de siste 30 årene. I forbindelse med forhandlingene av

⁶ Gul støtte er i stor grad verdien av differansen mellom norske målpriser og faste referansepriser fra perioden 1986–1988.

avtalen var det aldri aktuelt at Norge skulle slutte seg til CAP. Videre krevde og fikk norske myndigheter gjennomslag for at deler av regelverket for handel med matvarer ikke skulle tas inn i EØS-avtalen. Dette gjaldt spesielt på områder som plante- og dyrehelse samt retten til grensekontroll for dyr og dyreprodukter. Ulempen var at EU da definerte Norge som tredjeland, og all vareeksport måtte kontrolleres ved grensepassering inn i EU (Veggeland, 2016, s. 7). Dette hadde negative konsekvenser for den voksende eksporten av oppdrettslaks fra Norge til EU, og i 1997 startet drøftinger med om å inkorporere hele EUs SPS-regelverket i EØS-avtalen. I 1998 ble EØS-avtalen utvidet ved at hele EUs lov- og regelverk for mattrygghet, dyrevelferd m.m. ble inkorporert (St.prp. nr. 6 (1998-1999)). Europautredningen anslo i 2012 at 40 prosent av all EØS-rett tatt inn i norsk lov, finnes innenfor dette området (NOU 2012: 2, s. 646).

EØS-avtalen inneholder også to andre berøringspunkter som har effekt for landbruket. Det første er artikkel 19 i EØS-avtalen, som åpner opp for en gradvis utvidelse av handel med landbruksvarer som melk, kjøtt og grønnsaker. Det blir slått fast at det skal være forhandlinger mellom EU og Norge annethvert år, men forutsetningen er en balansert utvikling i handelen, forstått som at den skal være fordelaktig for begge parter. Artikkel 19 har blitt oppfattet som krevende av norske myndigheter, og det har blitt argumentert med at mangelen på balanse i handelen tilsier at det ikke skal forhandles hvert annet år (Farsund, 2014b, s. 166). Norge har fått en viss aksept for dette kravet, og til nå har det kun blitt forhandlet frem tre avtaler som utvider den tollfrie handelen. Den første ble iverksatt i 2003, den andre i 2012 og den foreløpig siste i 2019. I forbindelse med den siste avtalen ble det fremhevet i proposisjonen til Stortinget at både forhandlingene og godkjenningen i EU tar lang tid (Prop. 115 S (2016–2017)), noe som kan indikere at dette ikke har høy prioritet i Rådet.

Det finnes også en tilleggsprotokoll til EØS-avtalen (protokoll 3) som regulerer handel med noen typer ferdigvarer. Målet er å legge til rette for konkurranse mellom industribedrifter, noe som betyr at selskapene kan få tollkompensasjon for å utlikne ulike nasjonale prisregimer. Denne protokollen var opprinnelig en del av handelsavtalen fra 1973. Den inneholder ingen formell reforhandlingsprosedyre, og til tross for press fra EU har det til nå ikke blitt startet forhandlinger om å utvide protokollen (Farsund, 2014b, s. 165). Ifølge Frode Veggeland er det særlig Sverige, som har klare eksportinteresser i det norske markedet, som sammen med Kommisjonen regelmessig har fremmet ønske om ytterligere protokoll 3-forhandlinger. I Norge

har en avvist dette ønsket med henvisning til pågående forhandlinger i WTO. Siden disse forhandlingene har stoppet opp, antok Veggeland (2016, s. 6) at det var sannsynlig at EU ville presse på for nye forhandlinger. Det har foreløpig ikke skjedd.

Det er likevel stor handel med jordbruksvarer mellom Norge og EU. I 2023 importerte Norge jordbruksvarer for 68 milliarder kroner fra EU, noe som utgjorde 58 prosent av den totale landbruksimporten målt i verdi (Prop. 105 S (2023–2024), s. 68). Ifølge Landbruksdirektoratet utgjør varer som ikke kan produseres i Norge, den største delen av importen, noe som reflekteres ved at 80 prosent av importen er tollfri (Stortingets utredningsseksjon, 2019, s. 8–9). Samtidig er det også et poeng at prisforskjellene mellom EU og Norge har blitt store nok til at visse produkter, som ost, blir importert til tross for høy toll. Grensehandelen er også stor. Norske myndigheter har i flere omganger gjort justeringer i tollsystemet for å øke konkurransekraften til nasjonale produsenter, og selv om disse justeringene er i overensstemmelse med Norges WTO-forpliktelser, har endringene skapt reaksjoner i både Kommisjonen og Parlamentet.

Hovedlinjer i dagens norske landbrukspolitikk

Landbrukspolitikken til Støre-regjeringen har utgangspunkt i Hurdalsplattformen, som ble utformet etter forhandlinger mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet før de overtok regjeringsmakten høsten 2021. Her heter det at «samfunnsoppdraget for jordbruket er å sikre Norges befolkning nok og trygg mat produsert på norske naturressurser» (Prop. 105 S (2023–2024), s. 11–12). I den sammenhengen skisseres en politikk som skal gi landbruk i hele landet økt verdiskaping og lønnsomhet og redusert klimabelastning. Regjeringen har søkt å følge opp ambisjonene gjennom de årlige jordbruksoppgjørene og gjennom en egen stortingsmelding om jordbrukspolitikk (Meld. St. 11 (2023–2024)). Her skisseres fire hovedmål for politikken. For det første skal politikken legge grunnlag for nasjonal matsikkerhet og beredskap. Her er tollvernet sentralt for å sikre nasjonal produksjon, men regelverket for mattrygghet, som i stor grad er felles med EU sitt, er også viktig. For det andre skal det legges til rette for landbruk i hele landet. Implisitt er også denne delen av politikken avhengig av sterkt tollvern. For det tredje skal det satses på økt verdiskaping gjennom tiltak og virkemidler som kan øke lønnsomheten til det enkelte bruk. For det fjerde skal det legges til rette for et bærekraftig landbruk med

lavere utslipp av klimagasser. Her henvises det til avtalen mellom staten og bondeorganisasjonene fra 2019, der det ble etablert klimamål for jordbruket. Ambisjonen er at en gjennom utslippskutt og økte opptak skal oppnå en samlet reduksjon på 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter for perioden 2021–2030 (Meld. St. 11 (2023–2024), s. 12–13). Dette siste målet gjenspeiler også Norges forpliktelser i avtalen om klimasamarbeid med EU (Bunger & Eldby, 2023, s. 5–7).

I OECDs gjennomgang av dagens norske landbrukspolitikk legges det vekt på at Norge er det av de 54 landene som evalueres av organisasjonen, som har relativt sett det høyeste støttenivået til landbruket. I perioden 2020–2022 tilsvarte det totale støttenivået 83 prosent av verdien på produktene levert fra primærprodusentene, mens overføringer utgjorde 51 prosent av brutto gårdsinntekter, også det høyest i OECD (OECD, 2023, s. 499). Organisasjonen er kritisk til om utformingen av virkemidler og tiltak bidrar til at Norge kan nå miljø- og klimamålene satt for næringen, og den anbefaler mer marked og lavere tollmurer for å oppnå blant annet den klimapolitiske målsettingen (OECD, 2023, s. 500).

Et siste poeng som jeg vil ta opp i denne omgang, er så vel koblingene som mangelen på koblinger mellom landbruket og sjømatnæringen (fisk, oppdrett og fiskeforedling) i Norges forhold til EU. Norge har valgt å holde både landbruk og fiskeri utenfor EØS, men motivasjonen er ulik. Frihandel med jordbruksvarer ville trolig utfordret driftsgrunnlaget til deler av norsk landbruk, mens fri markedsadgang for norsk sjømat ville styrket foredlingsleddet i sjømatnæringen. Representanter for EU har i noen sammenhenger antydnet at markedsadgang for fisk kunne kobles til markedsadgang for landbruksprodukter, men ingen norsk regjering har åpnet opp for en slik kobling (Farsund & Langhelle, 2015, s. 129). Det har heller ikke vært politisk vilje til å bytte markedsadgang mot fiskekvoter. Det eksisterer imidlertid i alt ni avtaler mellom Norge og EU som har bestemmelser om tollene på sjømat, men kun enkelte av dem dreier seg om bytte av fiskekvoter mot tollettelser (Melchior, 2020, s. 182). En del av disse kvotene ble oppfattet som midlertidige, men Norge og EU har siden 2009 hatt enighet om en uformell kobling mellom 52 tollfrie eksportkvoter for Norge i bytte mot årlige bevilgninger til regional utvikling i EU.

Sett fra norsk ståsted viser gjennomgangen i dette kapittelet at til tross for at landbrukspolitikken i utgangspunktet lå utenfor EØS-avtalen, har dette politikkområdet blitt stadig tettere koblet til utviklingen i EU. Inkorporeringen av SPS-regelverket påvirker landbruket, og når Norge nå

har sluttet seg til EUs klimapolitikk, vil det også gi effekter for næringen. Stortingsproposisjonen om jordbruksoppjøret i 2024 sier det slik: «En betydelig del av EUs regelverk på klima- og matområdet er helt eller delvis EØS-relevant og kan omfatte flere sektorer.» I tillegg pekes det på at prisutvikling på jordbruksprodukter og utformingen av tilskuddsordninger i EU påvirker omfanget på norsk import og grensehandel (Prop. 105 (2023–2024), s. 71). Regjeringen har også vedtatt at Norge skal koble seg tett til iverksettingen av EUs grønne giv. Det betyr blant annet at betydelige deler av EUs nåværende og fremtidige regelverk på matområdet er og vil være EØS-relevant (Prop. 105 S (2023–2024), s. 71).

De tre scenarioene og landbrukspolitikken

I det følgende vil jeg ta utgangspunkt i de tre scenarioene presentert i kapittel 2, og diskutere hvordan det kan tenkes at den beskrevne utviklingen vil påvirke landbrukspolitikken i EU. For hvert scenario vil jeg også diskutere implikasjoner for Norge.

Scenario I: EU-nedbygging og desintegrasjon

I dette scenarioet er hovedantakelsen at de overnasjonale trekkene ved EU-samarbeidet vil bli svekket, og at medlemsstatene vil få en sterkere posisjon i et mer mellomstatlig samarbeid. Teoretisk tar scenarioet utgangspunkt i den realistiske skolen, der det forventes at medlemsstatene vil styrke sin stilling. Dette betyr at EUs evne til å samordne og gjennomføre felles politikk og pålegge medlemslandene oppgaver ikke lenger spiller noen sentral rolle for politikkenes utfall. Gitt den status som den felles landbrukspolitikken har hatt og har i europeisk samarbeid, vil en slik utvikling representere et klart brudd med den sterke stillingen EU-institusjonene har for utformingen og iverksettingen av denne politikken nasjonalt.

Bevilgninger til europeisk landbruk utgjør fortsatt en stor andel av EUs budsjetter, og selv i dette scenarioet vil vi kunne forvente at de fleste medlemsstatene ut fra egeninteresse vil ønske at hovedlinjer i det økonomiske opplegget vil ligge fast. Dette fordi medlemslandene finansierer store deler av sin landbrukspolitikken ved hjelp av EU-midler. Det er likevel å forvente at de samlede bevilgningene vil gå ned som følge av mindre redistribusjon fra rike til mindre rike medlemsland. I dette scenarioet er det nærliggende

å anta at medlemslandene, og da særlig rike land i nord og vest, vil erstatte reduserte bevilgninger fra EU med egne midler. Det har tidligere vært diskutert om medlemstatene skal kunne bevilge egne midler i søyle 1, men hittil har dette forslaget blitt avvist (Lovec et al., 2024, s. 442). I dette scenarioet vil en slik utvikling på sikt kunne undergrave den helhetlige landbrukspolitikken.

Dette scenarioet vil også få betydning for reguleringene av jordbruksproduksjonen og handelen med matvarer mellom medlemslandene. Selv om bøndene i mange av medlemslandene primært produserer for det nasjonale markedet, bidrar integrerte produksjonskjeder og felles standarder for mattrygghet til at bønder og næringsmiddelindustri er avhengig av mest mulig åpne grenser. Det er nærliggende å anta at denne regelproduksjonen vil få mindre omfang enn i dag. Mer vekt på nasjonale interesser vil trolig bidra til at medlemslandene lager sine egne regler. Det er vesentlige kostnader knyttet til en slik utvikling, og vi vil derfor anta at det fortsatt vil være støtte til å videreføre noen av fellesreglene for det indre marked.

Fremtiden til de felles klima- og miljøreglene er mer usikker. Vi har i dette kapittelet sett at EUs grønne giv, med nye regler på klima- og miljøområdet, er upopulære blant mange bønder i EU. Reglene oppfattes som vanskelige og kostbare å følge opp i praksis, og de gir heller ikke økte priser. Det er derfor en utbredt oppfatning i europeiske bondeorganisasjoner om at et mer klima- og miljøvennlig jordbruk går ut over næringsaktørens inntekter. På dette området er det nærliggende å forvente at økt nasjonal selvbestemmelsesrett vil påvirke omfanget på reguleringer, og det vil være nasjonale prioriteringer som avgjør hvilke tiltak som gjennomføres i hvert av medlemslandene.

En styrking av medlemstatenes rolle i utformingen av landbrukspolitikken vil også kunne få betydning for EUs handlingsrom i handelspolitikken. De mest proteksjonistiske statene, med Frankrike i spissen, vil legge ned veto mot bilaterale handelsavtaler med land som ønsker å øke matvareeksporten til det europeiske markedet. Dette vil også bidra til at EU ikke vil ta nye initiativer på landbruksområdet i WTO. Samtidig er EUs handelspolitikk sentral for å sikre tollbeskyttelse mot import og markedsadgang for europeiske landbruksprodukter på globalt nivå. Det er derfor nærliggende å anta at selv om EU blir mer mellomstatlig, vil deler av den felles handelspolitikken på matområdet videreføres.

Implikasjoner for Norge

De mer overordnede endringene i CAP, der medlemstatenes innflytelse øker på bekostning av Kommisjonen og Parlamentet, vil trolig få relativt liten direkte virkning, siden Norge står utenfor den felles landbrukspolitikken. Det som vil kunne få større betydning, er om det blir en svekkelse av den felles regelproduksjonen i EU. På den ene siden vil norske myndigheter i større grad kunne vedta nasjonale regler når det gjelder mattrygghet og dyrevelferd. På den andre siden vil mangelen på felles europeisk regelutvikling kunne bli problematisk i forbindelse med handel med matvarer (inkludert fisk og sjømat), håndteringen av grenseoverskridende problemer, som dyre- og plantesykdommer, og tiltak som kan bekjempe klimaendringer og miljøutfordringer. De mest direkte effektene vil komme hvis handelen med matvarer påvirkes. Norge importerer en betydelig del av maten fra EU. Hvis det blir færre felles regler for mattrygghet, kan det bety at grensekontrollen må styrkes, og det blir mer papirarbeid for eksportører og importører, noe som igjen vil gi økte priser for norske forbrukere. Dette er en utvikling som er observert i handelen mellom EU og Storbritannia etter brexit (Petetin & Dobbs, 2022). Tilsvarende kan eksporten av fisk og sjømat bli skadelidende hvis det blir nye barrierer inn i EU.

Scenario II: differensiering og økt kompleksitet

I dette scenarioet vil EU-samarbeidet bli mer komplekst og sammensatt. Teoretisk har det utgangspunkt i et differensieringsperspektiv der EU-samarbeidet utvikles i ulike hastigheter. Det forventes her at en i EU søker å løse mange av utfordringene knyttet til turbulens, gjennom differensiering. Det betyr at EU-institusjonene blir styrket på noen områder samtidig som det blir mer rom for nasjonale initiativer på andre områder. Det betyr igjen at systemets omfang blir mer differensiert. I et slikt scenario vil vi kunne forvente at det institusjonelle rammeverket for landbrukspolitikken vil videreføres, dels fordi det er nedfelt i EUs viktigste traktater (Romatraktaten og Lisboaatraktatene), og dels fordi det bidrar til å ivareta både unionens fellesinteresser og medlemslandenes særinteresser.

Økt differensiering vil likevel kunne gi rom for økende renasjonalisering av deler av landbrukspolitikken innhold, en prosess ifølge flere observatører (bl.a. Alons & Zwaan, 2023; Daugbjerg & Feindt, 2022; Roederer-Rynning, 2020) allerede pågår. Noen medlemsland, særlig der hvor myndighetene oppfatter at miljø- og klimautfordringene er håndfaste

og kostbare for landbruket, vil få handlingsrom til å satse ekstra på å forebygge ulemper knyttet til klimaendringene, blant annet flom, tørke og tap av biodiversitet, på radikalt nye måter. I andre land, som har mange mindre gårdsbruk med mindre miljøskadelig produksjon og lav lønnsomhet, vil nasjonale myndigheter trolig satse mer på modernisering og støttetiltak som kan forbedre økonomien til bøndene.

Økt differensiering vil imidlertid kunne utfordre felles standarder for det indre marked. I de landene der politikken legges om i mer klima- og miljøvennlig retning, vil en trolig ønske å unngå at eget landbruk blir utkonkurrert av produsenter i land som prioriterer annerledes. Dette vil gi økte spenninger innad i unionen. I handelspolitikken vil en mer differensiert landbrukspolitikk kunne bety at de ulike landbruksinteressene internt vil kreve ulike strategi eksternt. Når det gjelder land der en i Kommisjonen opplever at det er nødvendig å beskytte eget landbruk, vil en kunne bli mer reservert når det gjelder å gi innrømmelser, mens unionen vil bli mer offensiv overfor land der EU kan vinne markedsandeler gjennom eksport.

I dette scenarioet vil det være enklere for EU å kunne tilpasse CAP slik at unionen kan ta opp nye medlemsland uten at det utfordrer den felles landbrukspolitikk grunnleggende. Selv Ukraina, som er et kandidatland med en omfattende landbrukssektor, kan bli fullt medlem uten at CAP trenger å endres vesentlig for dagens medlemsland. Det vil både være økonomiske kostnader og regulatoriske utfordringer med en slik utvidelse. Etablert praksis i forbindelse med tidligere østutvidelser har vært at de nye medlemslandene må belage seg på lange overgangsperioder der bøndene kun mottar en viss arealstøtte. Samtidig vil EU kunne styrke sin posisjon som desidert største eksportør av mat- og landbruksprodukter i verden. Behovet for import av fôrproteiner inn i unionen vil da kunne falle bort.

Implikasjoner for Norge

For Norges del vil dette scenarioet innebære liten grad av endring i relasjonene til EU. Samtidig er det potensial for både nye muligheter og nye trusler. Mulighetene ligger i at norske aktører vil kunne engasjere seg mer på områder som er viktige for Norge. Aktiv deltakelse i utformingen av den felles klima- og miljøpolitikken kan gi større gjennomslag for norske interesser og prioriteringer, men som Leiren skriver i kapittel 4, vil slik deltakelse også

stille krav til norske myndigheter om at iverksettingen av relevant EØS-rett blir bedre. Norge vil også kunne utvikle enda tettere bånd til EU på områder som har med mattrygghet, dyrevelferd og helse å gjøre. Kampen mot antibiotikaresistens og sykdomsoverføring fra husdyr til mennesker er andre områder hvor EU-landene og Norge har felles interesser som kan utvikles videre.

Dette scenarioet innebærer ingen økning i EUs økonomiske ressurser. Samtidig vil EU stå overfor betydelige utfordringer knyttet til den globale sikkerhetssituasjonen, og ikke minst når det gjelder støtte til Ukraina (se Riddervold og Rieker, kapittel 6). Det er mulig å se for seg at dette vil bety mer press på Norge for å bidra med mer penger til nye satsinger eller markedsåpning for mer eksport av matvarer. En mulighet er at EU vil bruke artikkel 19 og protokoll 3 til å presse på for mer markedsadgang for sine produsenter. En annen mulighet er at det vil komme krav om ytterligere EØS-midler som kan bidra til utvikling i de nye medlemslandene.

Scenario III: EU-konsolidering og ytterligere integrasjon

I dette scenarioet blir EU mer samlet og integrert, men det kan samtidig skje avskallinger av land som ikke ønsker å delta i denne utviklingen. Teoretisk tar scenarioet utgangspunkt i et nyfunksjonelt perspektiv der en ser for seg stadig større grad av overnasjonal integrasjon og denasjonalisering av politisk myndighet i Europa. EU blir her et mer enhetlig politisk system med bedre tilgang til egne ressurser og derav større handlingskapasitet, både politisk, juridisk, fiskalt og administrativt. Dette vil gjøre EU i stand til å utvikle og praktisere autonomi på det som til enhver tid oppfattes som vitale områder. De av dagens medlemsstater som ikke ønsker å være med i et slikt utvidet EU-samarbeid, vil, om de ønsker det, inngå sammen med ikke-medlemmer som Norge i løsere relasjoner med EU.

Dette scenarioet er i utgangspunktet ikke spesielt radikalt på landbruksområdet. På en måte skisseres det en utvikling som vil gjøre hele EU-samarbeidet mer likt hvordan CAP var før reformene i 1990- og 2000-tallet, da Kommisjonen administrerte og Ministerrådet bestemte landbrukspolitikken. Parlamentet fikk gjennom Lisboa-traktaten en sterkere stilling i CAP, og denne vil kunne bli ytterligere forsterket gjennom behandlingen av større budsjetter. Et tettere integrert EU vil også bety mindre renasjonalisering av landbrukspolitikken. Selv om dette scenarioet i en viss forstand representerer noe som likner en retur til fortiden,

vil den viktigste effekten være at EUs sentrale institusjoner i større grad vil bestemme hvilke tiltak medlemslandene skal iverksette på en rekke nye områder, som klima, miljø og bærekraft.

Vi har tidligere i kapittelet vært inne på at Kommisjonen spilte en svært aktiv rolle som reformator da landbrukspolitikken måtte tilpasses EUs strategier i GATT- og WTO-forhandlingene. Stefan Becker (2024, s. 691) argumenterer for at Kommisjonen var en særlig innflytelsesrik policy-entreprenør i den perioden da den skulle koordinere både landbrukspolitisk reformarbeid og internasjonal handelsforhandling. En tilsvarende rolle må trolig etableres for å få integrert overordnede miljø- og klimamål i landbrukspolitikken. Den grønne given vil da, med alle dens mål nedfelt i planer og strategier, bli retningsgivende for hva medlemsstatene må gjøre på landbruksområdet. EUs institusjoner vil derfor i større grad enn i dag bestemme hvordan landbruket skal bli mer bærekraftig, og hvor raskt klimamålene skal nås. Selv om EUs økonomiske handlingskapasitet øker i dette scenarioet, er det å forvente at bevilgningene til CAP vil kunne utsettes for en relativ nedgang, i form av at det vil være en langt lavere andel enn i dag av budsjettet som går til landbruk.

Implikasjoner for Norge

I dette scenarioet vil norske myndigheter stå overfor flere viktige valg som også vil ha innflytelse på landbruksområdet. Et mer integrert EU vil være krevende å forholde seg til, blant annet fordi de ulike institusjonene i enda sterkere grad enn i dag vil ivareta fellesinteressene til unionen. For å beholde adgangen til det indre marked må norske myndigheter iverksette direktiver og forordninger raskere. Det gjelder også landbruksområdet, der blant annet Norge ikke har innført EUs GMO-direktiv. Myndighetene må også bli bedre på å følge opp alle reguleringer som kommer som følge av det grønne skiftet. En mulig løsning for å sikre norsk landbruksnæring kan være å vri virkemiddelbruken slik at den blir mer lik den som finnes i EU. Den tidligere siterte rapporten fra Tuft, Fuglestad og Melås anbefaler nettopp en overgang fra skjermings- og produksjonsstøtte («gul boks» og «blå boks» i WTO) til arealstøtte («grønn boks») (Tuft et al., 2024, s. 58–59). I ytterste konsekvens kan en slik overgang bidra til at prisnivået i Norge vil komme ned mot det en finner i Sverige, samtidig som bøndene i større grad betales for arealbruk og «produksjon» av kollektive goder, som bosetting og sysselsetting, samt for høye miljø- og klimastandarder.

Konklusjon

I dette kapitlet har vi sett at EUs felles landbrukspolitikk har vært preget av høy grad av integrasjon, men også av økende legal og institusjonell kompleksitet. De siste årene har europeiske landbruksforskere rettet oppmerksomhet mot det de beskriver som en viss grad av renasjonalisering av CAP, særlig når det gjelder virkemiddelbruk. Dagsordenen preges likevel av tradisjonelle spørsmål, som budsjett, inntekt, levekår og konkurranse-situasjonen overfor produsenter utenfor unionen. Vi har også sett hvordan forhandlinger i GATT og WTO bidro til at EU la større vekt på grønne virkemidler. I dag representerer imidlertid klima- og miljøkravene nedfelt i den grønne given, en større påvirkningskraft for landbruket, medlemslandene og EUs felles institusjoner enn internasjonale handelsforhandlinger gjør. I de tre scenarioene diskuteres ulike mulige utviklingsbaner for EUs landbrukspolitikk. Litt ironisk, gitt bøndernes tallrike protester mot den grønne given fra Brussel, er det nok det første scenarioets desintegrasjon som har størst potensial til å skape negative effekter for næringen. I dette scenarioet kan både støttenivået og integriteten til det indre markedet trues. EUs økende vektlegging av sikkerhet og strategisk autonomi har til nå hatt mindre direkte innflytelse på innholdet i CAP, men denne situasjonen er nå i endring. I den nyeste visjonen for CAP, som skal legges til grunn for budsjettperioden som starter i 2027, fremheves det at europeisk matsikkerhet, mattrygghet og matsuverenitet er kjerneverdier som ikke kan forhandles vekk (Europakommisjonen, 2025, s. 2). Både klimaendringer og den nye geopolitiske situasjonen er sentrale drivkrefter i utviklingen (Daugbjerg & Feindt, 2022, s. 290).

Vi har også sett at norske myndigheter over tid har søkt å skjerme landbruket mot utviklingen i EU, men på stadig flere områder har påvirkningen blitt mer omfattende. I den sammenheng representerer de tre scenarioene potensial for krevende tilpasninger i Norge. I scenario I er det trusselen mot det indre marked som vil kunne få størst negative effekter for Norge. I scenario II og III er det EUs klima- og miljøpolitikk som blir den viktigste påvirkningskraften for både næringen og landbrukspolitikken. Stortinget har vedtatt at Norge skal følge den klima- og miljøpolitikken som blir utviklet i EU, også på landbruksområdet. Samtidig åpner begge scenarioene for muligheter for deltakelse og påvirkning fra norsk side. I den sammenheng vil jeg understreke at klimaendringer og en ny geopolitisk situasjon representerer de samme utfordringene for landbruket i både Norge og EU.

Om forfatteren

Arild Aurvåg Farsund er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Bergen, Institutt for politikk og forvaltning. Hans forskningsinteresser omfatter offentlig politikk og forvaltning, med særlig fokus mot landbruks- og fiskeripolitikk, handelspolitikk, og matpolitikk.

Referanser

- Alons, G. (2017). Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: Greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1604–1622. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334085>
- Alons, G. (2023). Agricultural regulations in free trade agreements: The EU's ambitions as rule-maker on food safety and geographical indicators. I F. Duina & C. Viju-Miljusevic (Red.), *Standardizing the world: EU's trade policy and the road to convergence* (s. 31–56). Oxford University Press.
- Alons, G. & Zwaan, P. (2023). The common agricultural policy: Still the elephant in the room? I S. B. H. Faure & C. Lequesne (Red.), *The Elgar companion to the European Union* (s. 248–257). Edward Elgar.
- Bazzan, J., Daugbjerg, C. & Tosun, J. (2023). Attaining policy integration through the integration of new policy instruments: The case of the farm to fork strategy. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 45(2), 803–818. <https://doi.org/10.1002/aep.13235>
- Becker, S. (2024). Supranational entrepreneurship through the administrative backdoor: The Commission, the green deal and the CAP 2023–2027. *Journal of Common Market Studies*, 62(3), 688–704. <https://doi.org/10.1111/jcms.13522>
- Bunger, A. & Eldby, H. (2023). *De nasjonale energi og klimaplanene i EU – med hovedvekt på jordbrukets rolle* (Rapport 6–2023). AgriAnalyse. <https://www.agrianalyse.no/publikasjoner/de-nasjonale-energi-og-klimaplanene-i-eu-article1501-856.html>
- Chatzopoulou, S. (2020). *The europeanization of national administrations: Common agricultural policy in Denmark and Greece*. Springer.
- Daugbjerg, C. (2017). Responding to non-linear internationalisation of public policy: The World Trade Organization and reform of the CAP 1992–2013. *Journal of Common Market Studies*, 55(3), 486–501. <https://doi.org/10.1111/jcms.12476>
- Daugbjerg, C. & Feindt, P. H. (2017). Post-exceptionalism in public policy: Transforming food and agricultural policy. *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1565–1584. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334081>
- Daugbjerg, C. & Feindt, P. H. (2022). Post-exceptionalism in the common agricultural policy. I P. R. Graziano & J. Tosun (Red.), *Elgar encyclopedia of European public policy* (s. 283–291). Edward Elgar.
- Daugbjerg, C. & Swinbank, A. (2009). *Ideas, institutions, and trade. The WTO & the curious role of EU farm policy in trade liberalization*. Oxford University Press.
- Daugbjerg, C. & Swinbank, A. (2016). Three decades of policy layering and politically sustainable reform in the European Union's agricultural policy. *Governance*, 29(2), 265–280. <https://doi.org/10.1111/gove.12171>
- Europakommisjonen. (2020). *Farm to fork strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en
- Europakommisjonen. (2021). *EU 2030 biodiversity strategy*. https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

- Europakommisjonen. (2024). *EU-Mercosur partnership agreement*. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/brief_en
- Europakommisjonen. (2025). *A vision for agriculture and food: Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations* (Rapport COM/2025/75). <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7mlc3gyxp/vml2id29bese>
- Farsund, A. A. (2004). *Stabilitet og endring i norsk landbrukspolitikk: En studie av parlamentariske beslutningsprosesser og korporative forhandling* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Bergen.
- Farsund, A. A. (2014a). Norsk jordbruk i krysspress mellom nasjonal og internasjonal politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30(2), 85–107. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2014-02-01>
- Farsund, A. A. (2014b). Norway. Agricultural exceptionalism and the quest for free trade. I O. Langhelle (Red.), *International trade negotiations and domestic politics* (s. 148–173). Routledge.
- Farsund, A. A. & Daugbjerg, C. (2017). Debating food security policy in two different ideational settings: A comparison of Australia and Norway. *Scandinavian Political Studies*, 40(4), 347–366. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12091>
- Farsund, A. A. & Langhelle, O. (2015). Nasjonalpolitikk og internasjonale forhandlinger: Norsk handelspolitikk etter 1995. I A. Melchior & U. Sverdrup (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 105–129). Universitetsforlaget.
- Farsund, A. A. & Veggeland, F. (2016). Historiske veivalg i jordbrukspolitikken. I A. Hegrenes, K. Mittenzwei & S. S. Prestegard (Red.), *Norsk jordbruks- og matpolitikk: handlingsrom i endring* (s. 23–40). Fagbokforlaget.
- Finger, R., Fabry, A., Kammer, M., Candel, J., Dalhaus, T. & Meemken, E. M. (2024). Farmer protests in Europe 2023–2024. *EuroChoices*, 23(3), 59–63. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12452>
- Hillestad, M. E. & Tufte, T. (2023). *EU-strategien farm to fork* (Rapport 5). AgriAnalyse. <https://www.agrianalyse.no/publikasjoner/eu-strategien-farm-to-fork-mal-om-eit-berekraftig-matsystem-article1492-856.html>
- Josling, T. E. & Tangermann, S. (2015). *Transatlantic food and agricultural trade policy: 50 years of conflict and convergence*. Edward Elgar.
- Knudsen, A.-C. L. (2009). *Farmers on welfare: The making of Europe's common agricultural policy*. Cornell University Press.
- Lovec, M., Rac, I. & Erjavec, E. (2024). External shocks, policy spillovers, and veto players: (Post)exceptionalist common agricultural policy and the case of the 2023–2027 reform. *Journal of European Integration*, 46(4), 433–453. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2300366>
- Matthews, A., Candel, J., de Múelenaere, N. & Scheelbeck, P. (2023). The political economy of food transformation in the European Union. I D. Resnick & J. Swinnen (Red.), *The political economy of food system transformation: Pathways to progress in a polarized world* (s. 310–337). Oxford University Press.
- Matthews, A. (2024). Farmer protests and income developments in the EU. *Political Quarterly*, 95(2), 344–349. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13396>
- Melchior, A. (2020). Fra «fiskebrevet» til EØS: betydningen av toll på norsk eksport til EU. I A. Melchior & F. Nilssen (Red.), *Sjømatnæringen og Europa: EØS og alternativene* (s. 180–212). Universitetsforlaget.
- Meld. St. 11 (2023–2024). *Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmogleighetene i jordbruket*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20232024/id3028626/>

- Melås, A. M., Vik, J. & Farsund, A. A. (2024). Same but different: On continuity and change in agricultural policy reforms. *Scandinavian Political Studies*, 47(2), 150–171. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12269>
- Milward, A. S. (1992). *The European rescue of the nation-state*. University of California Press.
- Mittenzwei, K. (2016). Importvern og handelspolitiske avtaler. I A. Hegrenes, K. Mittenzwei & S. S. Prestegard (Red.), *Norsk jordbruks- og matpolitikk: Handlingsrom i endring* (s. 41–53). Fagbokforlaget.
- NOU 2012: 2 (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *Agricultural policy monitoring and evaluation 2023: Adapting agriculture to climate change* (s. 280–328, 499–515). OECD Publishing.
- Prop. 115 S (2016–2017). *Samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-15-s-20162017/id2549547/>
- Prop. 105 S (2023–2024). *Endringer i statsbudsjettet 2024 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2024)*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-105-s-20232024/id3041295/>
- Petetin, L. & Dobbs, M. (2022). *Brexit and agriculture*. Routledge.
- Leali, G. & Gijs, C. (2024, 7. oktober). Emmanuel Macron's last stand. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-mercator-trade-deal-south-america-g20-summit-ursula-von-der-leyen/>
- Roederer-Rynning, C. (2015). The common agricultural policy. The fortress challenged. I H. Wallace, C. Roederer-Rynning, M. A. Pollack og A. R. Young (Red.), *Policy-making in the European Union* (7. utg., s. 197–219). Oxford University Press.
- Roederer-Rynning, C. (2020). The common agricultural policy. The fortress challenged. I H. Wallace, M. A. Pollack, C. Roederer-Rynning & A. R. Young (Red.), *Policy-making in the European Union* (8. utg., s. 182–207). Oxford University Press.
- Skogstad, G. (1998). Ideas, paradigms, and institutions: Agricultural exceptionalism in the European Union and the United States. *Governance*, 11(4), 463–490. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0952-1895.00082>
- Steen, A. (1988). *Landbruket, staten og sosialdemokratene. En komparativ studie av interessekonflikter i landbrukspolitikken i Norge, Sverige og England 1945-1985*. Universitetsforlaget.
- Stortingets utredningsseksjon. (2019). *EØS-avtalen og handel med landbruksvarer mellom Norge og EU*. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredningsseksjonen/utredningsnotater/2019/eos-avtalen-og-handel-med-landbruksvarer-mellom-norge-og-eu-2019297.pdf>
- St.prp. nr. 6 (1998-99). *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 69/98 om endring av EØS-avtalens vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-6-1998-99-/id294356/>
- Tufte, T., Fuglestad, E. M. & Melås, A. M. (2024). *Opptrapping i jordbruket: ei ny retning for å bette svara opp dei landbrukspolitiske måla* (Rapport 1–2024). AgriAnalyse; Ruralis. https://ruralis.no/wp-content/uploads/2024/01/rapport-1_2024_opptrapping-i-jordbruket.pdf
- Veggeland, F. (2016). Institusjonelle bindinger og interessekamp: Norges tilpasning til EU på mat- og landbruksfeltet. *Internasjonal politikk*, 74(2), 1–23. <https://doi.org/10.17585/ip.v74.459>
- Vik, J. (2020). The agricultural policy trilemma: On the wicked nature of agricultural policy making. *Land Use Policy*, 99. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105059>

KAPITTEL 6

Full (differensiert) fart fremover: EUs utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk og implikasjoner for Norge

Marianne Riddervold ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo; Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI); og Institute of European Studies, University of California, Berkeley

Pernille Rieker ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo og Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Abstract: This chapter explores the development of a stronger and more cross-sectoral foreign, security and defense policy in the EU and what this development implies for Norway. It explores current characteristics, before applying the three scenarios in a discussion of how EU foreign, security and defense policies are likely to develop going forward. We find little support for a scenario suggesting a scaling down of EU integration. On the contrary, the EU is developing rapidly towards deeper integration in this domain. We also observe a strong securitization across other policy areas, to the extent that most EU policies today have a security dimension. We however also find that both the level of integration and the participation of member states and non-EU states vary across policy domains, implying that EU foreign, security and defence policy can best be described as differentiated. For Norway, rapid EU foreign, security and defence policy developments, securitization of other policy domains, and the increase in cross-sectoral legislation and policies have proved challenging. In a more demanding and uncertain geopolitical setting, with war in Europe and a weakening of transatlantic relations, close security cooperation with EU is more important yet more challenging than before.

Keywords: EU, Norge, differensiert integrasjon, utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk, sikkerhetisering

Introduksjon

Det er krig i Europa, og sikkerhetsstrukturen i Europa er i rask endring. EU har over tid utviklet seg til en stadig viktigere utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Denne utviklingen har skutt fart de siste ti årene, ikke minst siden Russlands fullskalainvasjon av Ukraina 24. februar 2022 (NOU 2023: 17, s. 100; NOU 2023: 14, s. 88; NOU 2024: 7). Utviklingen må også ses i sammenheng med økt global geopolitisk usikkerhet og endringer i amerikansk utenrikspolitikk og det transatlantiske forholdet. Med fremveksten av Kina som geopolitisk konkurrent er det i dag tverrpolitisk enighet i USA om at USAs strategiske søkelys ikke lenger er på Europa, men på Kina. Transatlantiske relasjoner er også i rask endring på grunn av økende polariseringen av amerikansk utenrikspolitikk, som eskalerte med Trumps første presidentperiode 2017–2021. Med Donald Trump på nytt i Det hvite hus fra 2025 går transatlantiske relasjoner en usikker tid i møte, og i Europa kan man ikke lenger ta det tette samarbeidet og amerikanske sikkerhetsgarantier for gitt (Riddervold, 2024). Samtidig ser vi at sikkerhet i denne settingen nå spiller over på stadig flere politikkområder hvor EU har myndighet, som energi, handel, industri, utvidelse, teknologi og kommunikasjon. En ny utenriks- og sikkerhetspolitisk situasjon innebærer også at man må tenke nytt rundt sikkerhetspolitikken, og at en styrket europeisk forsvarsevne må suppleres med mer motstandsdyktige, eller resiliente, samfunn. Med økt oppmerksomhet på en mer selvstendig sikkerhets- og forsvarspolitikk har også EUs rolle i forsvarsindustriell produksjon kommet høyt på agendaen.

Mye har allerede skjedd i EU, og vi har i de to første årene av fullskala-krigen i Ukraina sett en utvikling der NATO og EU i større grad enn tidligere utfyller hverandre som sikkerhetspolitiske aktører. Mens NATO først og fremst har fremstått som en klarere forsvarsallianse som sørger for kollektivt forsvar og avskrekking, har EU i større grad tatt rollen som sikkerhetspolitisk aktør med et bredt spekter av virkemidler som er bedre egnet til å beskytte Europa mot andre sikkerhetspolitiske trusler, og da særlig slike som truer samfunnssikkerheten. Sammen har EU og NATO i økende grad bidratt til en ny form for europeisk «totalforsvar» (Rieker & Giske, 2024; Rieker et al., 2023a, 2023b). EU tar også raske skritt i retning av en mer uavhengig europeisk sikkerhetspolitikk i respons til Trump-administrasjonens politikk. Usikkerhet knyttet til USAs fremtidige rolle i europeisk sikkerhet vil forsterke EUs rolle ytterligere fremover, og vil påvirke hvordan forholdet mellom EU og NATO utvikler seg.

I hvilken retning går EUs utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk, og hva betyr denne utviklingen for Norge?

I dette kapitlet diskuterer vi utviklingen av en sterkere og mer sektorovergripende utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik i EU, og hvordan denne utviklingen mest sannsynlig vil bli fremover. Kapitlet er organisert som følger: Vi vil først gjøre rede for hva som kjennetegner dette politikkområdet i dag, og da særlig de to første årene etter Russlands invasjon av Ukraina. Deretter vil vi presentere tre ulike scenarier for hvordan dette komplekse feltet kan tenkes å utvikle seg videre, samt hvilket scenario som er mest sannsynlig, gitt den siste tidens utvikling, inkludert fremveksten av høyrepopulistiske partier og endringene i amerikansk utenrikspolitikk under Trump. Vi finner lite støtte for et scenario i retning av en nedskaling av EUs samarbeid på dette området. Tvert imot ser vi at EU beveger seg i raskt tempo mot stadig mer integrasjon og samarbeid innen feltet. Samtidig varierer graden av overnasjonalitet i dag mellom ulike områder som nå er knyttet til sikkerhetspolitikken, og deltakelsen av land både i og utenfor EU varierer noe. Enn så lenge, og selv om situasjonen kan endre seg raskt, er det mest betegnende scenarioet derfor fremdeles differensiert integrasjon. Utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik er det området som er nærmest knyttet til statlig suverenitet, og det er dermed det området der vi vil forvente minst integrasjon. At vi ser så stor grad av integrasjon også på dette feltet, sier dermed noe om i hvilken retning EU mer overordnet vil gå. Og trenden er tydelig: EU går mot mer og tettere integrasjon, ikke mindre. I konklusjonen diskuterer vi implikasjoner for Norge.

EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik

En mye brukt definisjon av EUs utenrikspolitikk er «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, s. 1, vår oversettelse). Dette er en bred definisjon, og den omfatter alle områder av EUs politikk som har en ekstern dimensjon. Den inkluderer alt som går under betegnelsen «eksterne relasjoner» (f.eks. bistand og handel), men også områder hvor intern EU-politikk (felles lovgivning) har en (ofte indirekte) ekstern dimensjon. Det som ofte refereres til som EUs «regulatoriske makt» eller Brussel-effekten (Bradford, 2020), viser til hvordan EU i praksis (men ikke nødvendigvis i juridisk forstand) eksternaliserer lover utenfor egne grenser

gjennom ulike markedsmekanismer. EUs personvernlovgivning (General Data Protection Regulation), GDPR, er et eksempel på at globale selskaper følger EUs lover også i andre deler av verden hvor disse selskapene opererer, fordi produktene deres utformes i henhold til EUs lovgivning. EU har også påvirket lovgivning i andre land gjennom kopiering, for eksempel i California. I tillegg omfatter også EUs utenrikspolitikk det som hører til det formelt mer mellomstatlige samarbeidsområdet som går under betegnelsen felles utenriks og sikkerhetspolitikk (Common Foreign and Security Policy, CFSP), inkludert den felles forsvars- og sikkerhetspolitikken (Common Security and Defence Policy, CSDP) (Keukeleire & Delreux, 2022, s. 11–12). I praksis er det imidlertid ikke lenger mulig å trekke et tydelig skille mellom CFSP og andre politikkområder som også har en utenrikspolitisk- og sikkerhetspolitisk dimensjon.

Den delen av EUs utenrikspolitikk som tidligere gikk under betegnelsen eksterne relasjoner, inkluderer blant annet internasjonal handel, energi og klima, men også internasjonal bistand. Mens handel er et område der EU har eksklusiv kompetanse, er de andre områdene karakterisert av delt kompetanse. Eksklusiv kompetanse innen handelspolitikken betyr at EU forhandler handelsavtaler på vegne av alle medlemsland, og at EU-landene ikke kan inngå egne handelsavtaler ut over disse. Delt kompetanse på ulike felter betyr at EU for eksempel har felles energipolitikk, klimapolitikk og bistandspolitikk som supplerer medlemstatene egen politikk på disse områdene (for mer om handelspolitikken, se Melchior kapittel 7; for mer om miljøpolitikken, se Leiren kapittel 4; for mer om utviklingspolitikken, se Saltnes kapittel 8).

I tillegg kommer naboskapspolitikken og utvidelsespolitikken, som er blitt referert til som to av EUs mest kraftfulle regionale sikkerhetspolitiske instrumenter (Rieker, 2016; Russo, 2023).

Det som faller inn under politikkområdene CFSP og CSDP, er fremdeles formelt et regjeringssamarbeid, som innebærer at beslutninger i all hovedsak tas ved hjelp av enstemmighet. Mens CFSP også omfatter EUs utenrikspolitiske erklæringer, sikkerhetsstrategier og økonomiske sanksjoner, inkluderer den delen som kalles CSDP, sikkerhet og forsvarspolitikk i snevrere forstand. Her inngår både den langsiktige styrkeoppbyggingen, som ledes av Det europeiske forsvarsbyrået (European Defence Agency, EDA), og som hovedsakelig foregår innenfor rammen av PESCO-samarbeidet (se fotnote 4), Det europeiske forsvarsfondet (European Defence Fund, EDF) og krisehåndteringsoperasjonene. Når det gjelder det første, er målet å legge til rette for integrasjon av EU-landenes

forsvarspolitik og forsvarsindustri, ofte i samarbeid med andre europeiske allierte som ikke er medlem av EU (Norge og Storbritannia), men også med USA. Denne styrkeoppbyggingen fungerer dermed også som et viktig bidrag til å forbedre den kollektive europeiske forsvarsevnen innenfor NATO (Fiott, 2023; Rieker, 2021). Den andre hoveddelen av CSDP omfatter unionens krisehåndteringsoperasjoner, som har bidratt til at EU har kunnet engasjere seg i ulike kriser med styrker (sivile, militære eller sivil-militære). Så langt har EU foretatt nærmere 40 slike operasjoner, hovedsakelig i EUs nærområder, som på Balkan, i Ukraina og i Middelhavet, og i Afrika (EEAS, 2017; Fiott, 2018).

Medlemslandenes økte vilje til å styrke EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik kom tydelig frem i «EUs strategiske kompass», som ble vedtatt i mars 2022, kort tid etter Russlands invasjon av Ukraina. Kompasset kan ses på som en konkret handlingsplan med klare oppfølgingspunkter for å styrke EUs sikkerhets- og forsvarspolitik betydelig frem mot 2030 (EEAS, 2022). Selv om det fortsatt er diskusjon blant medlemslandene om hvor langt man skal gå i denne retningen, er det i dag utbredt enighet om det overordnede målet om å etablere EU som en sterkere og mer kapabel sikkerhetsaktør for bedre å kunne beskytte EUs borgere og bidra til internasjonal fred og sikkerhet i en tid preget av stor usikkerhet (Fossum et al., 2023; Orenstein, 2023; Rieker & Giske, 2024). Det strategiske kompasset understreker også behovet for å utvikle seg som en komplementerende aktør til NATO, og at NATO fortsatt vil ha hovedansvar for kollektivt forsvar (EEAS, 2022). Hensikten er dermed å bidra til å gjøre Europa som 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, for eksempel på grunn av endringer i amerikansk politikk (EEAS, 2022). Det mye omdiskuterte begrepet *strategisk autonomi* er derfor blitt langt mindre kontroversielt i en ny sikkerhetspolitisk kontekst der den amerikanske sikkerhetsgarantien ikke lenger kan tas for gitt. Mens strategisk autonomi tradisjonelt har vist til Frankrikes ønske om at EU kan operere uavhengig også av USA, er strategisk autonomi i dag noe stadig flere er opptatt av, ikke minst som konsekvens av utviklingen i amerikansk politikk. Det har også fått en litt bredere betydning og kan sies å være et todelt begrep: I tillegg til forsvarspolitikken i mer snever forstand (hvor det fremdeles er noe uenighet mellom landene) handler strategisk autonomi nå i stor grad om å øke EUs resiliens også mot bredere sikkerhetstrusler.

Dette er det stor enighet om blant medlemslandene, og begrepet inkluderer forhold som hybride trusler, forsyningsikkerhet og økonomisk sikkerhet.

Hensikten med det strategiske kompasset er å utvikle en klarere strategi for EUs sikkerhets- og forsvarspolitik. utfordringer knyttet til sammensatte trusler og viktigheten av å utvikle det man refererer til som en «hybrid tool-box» og «hybrid response teams, som skal bringe sammen ulike instrumenter og kunne avdekke og respondere på et bredt spekter av hybride trusler, blir vektlagt. Disse inkluderer blant annet en styrket evne til å beskytte seg mot cyberangrep og desinformasjonskampanjer. Siden kompasset ble vedtatt, har medlemslandene også gått videre og vedtatt mer spesifikke sikkerhetsstrategier innenfor områder som beredskap, romfart, «cyber», migrasjon og økonomisk sikkerhet, for å nevne noe. 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 og ikke-konvensjonelt press fra fiendtlige aktører (NOU 2024: 7).

Norges tilknytning til EUs utenriks-, forsvar- og sikkerhetspolitikk

Hvordan er så den norske tilknytningen til denne nye europeiske sikkerhetspolitiske arkitekturen? Norge er som kjent fullt med i NATO og er en integrert del av det indre markedet gjennom EØS-avtalen og i Schengensamarbeidet gjennom Schengenavtalen. Samtidig har Norge en løst tilknytning til EUs felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik (CFSP og CSDP).

Over tid har man imidlertid fått på plass en rekke bilaterale avtaler også på det forsvarspolitiske området: Norge har mulighet til å delta i EUs sivile og militære operasjoner (CSDP) gjennom egne avtaler og er med i EUs forsvarsbyrå (EDA) og i forsvarsfondet (EDF), og Norge kan delta i prosjekter innenfor Permanent Structured Cooperation (PESCO)¹ om de deltakende medlemslandene ønsker det.² Siden den russiske invasjonen av Ukraina og den endrede sikkerhetspolitiske konteksten har Norge styrket sitt samarbeid med EU på dette feltet. Norge deltar finansielt og med personell til EUs treningsmisjon av ukrainsk personell (European Union Military Assistance in support for Ukraine, EUMAM), men også i nye EU-programmer for felles anskaffelse av ammunisjon (Act in Support of

1 PESCO er et EU-rammeverk for forsvarssamarbeid som tillater grupper av medlemsland å samarbeide tettere om sikkerhet og forsvarsprosjekter for å styrke Europas forsvarsevne.

2 Per nå deltar Norge i PESCO-prosjektet om militær mobilitet.

Ammunition Production, ASAP) og for felles anskaffelse av forsvarskapasiteter (European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act, EDIRPA). 28 mai 2024 signerte Norge og EU også en partnerskapsavtale for sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid. Mens avtalen først og fremst er en sammenfatning av det samarbeidet som allerede eksisterer, tilfører den også noe nytt. Den åpner blant annet for at Norge kan bli invitert til å delta på viktige møter i EU-sammenheng dersom medlemsstatene ønsker det. Avtalen er også en erkjennelse av at EU er blitt en viktigere sikkerhetspolitisk aktør, særlig på områder som krisehåndtering, forsvarsindustri, romsamarbeid, kritisk infrastruktur og hybride trusler.

Mens Norge etter hvert har fått et omfattende avtaleverk med EU på det forsvarspolitiske området, er samarbeidet om den bredere utenrikspolitikken mindre formalisert. Likevel har norske beslutningstakere, uavhengig av regjering, valgt å følge EUs utenrikspolitikk også på de fleste andre områder. Dette har resultert i at Norge frem til nå har knyttet seg til godt over 90 prosent av EUs utenrikspolitiske erklæringer og beslutninger, inkludert sanksjoner (NOU 2024: 7). Det er hovedsakelig kun i saker som kan ha betydning for den rollen Norge har som fredsmekler, man aktivt avstår fra å slutte seg til EUs politikk (Fossum et al., 2023).

Norge er altså tett integrert i store deler av EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk. Samtidig er det noen klare begrensninger for Norges deltakelse. Etter hvert som sikkerhetspolitikken i EU utvides på stadig flere felter og blir mer sektorovergripende, er ikke et utenforlands deltakelse alltid en selvfølge. Dette har norske myndigheter allerede erfart når det gjelder satellittsamarbeid (Infrastructure for Resilience, Interconnectivity and Security by Satellite, IRIS2), når det gjelder det styrkede samarbeidet rundt økonomisk sikkerhet med mekanismer som screening av utenlandske investeringer og «anti-coercion», og på områder som cybersikkerhet, helsesikkerhet, matsikkerhet, energisikkerhet, beskyttelse mot negative konsekvenser av kunstig intelligens, osv. Det er nemlig en del områder det som ikke-medlem ikke er like lett å få tilgang til, både fordi EU ikke prioriterer avtaler med Norge, fordi EU ønsker at det skal være forskjell på medlemmer og ikke-medlemmer, og fordi mange av de nye mekanismene som vokser frem i EU, som på ulike vis er koblet til sikkerhet, går på tvers av politikkområder (som handel og sikkerhet eller indre marked og sikkerhet) og derfor ikke alltid passer inn i avtaleformene Norge har med EU. Raske

endringer i europeisk forsvarspolitik i snevrere forstand etter gjenvalget av Trump skjer også i stor grad innenfor rammene av eller i tilknytning til EU.

Scenarier for EUs bredere utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik

I hvilken retning går da egentlig EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik? Vi vil svare på dette spørsmålet gjennom anvendelsen av de tre ulike scenarioene for EUs overordnede videre utvikling, som er skissert i innledningen til denne boken, som skiller mellom i) sammenbrudd og desintegrasjon, ii) mer variert og differensiert integrasjon og iii) mer integrasjon i føderal retning.

Det første scenarioet innebærer at *EU bremser opp eller til og med bryter sammen* på enkelte områder, eller at EU-landene velger å rette sterkere søkelys på mellomstatlig samarbeid enn på bindende politikk, slik at de overnasjonale elementene ved EU-samarbeidet svekkes (Riddervold et al., 2021). Fra et intergovernmentalt perspektiv kan en slik utvikling forklares med at EU-landene ikke har tilstrekkelig overlappende interesser, eller at de rammes ulikt av kriser (Schimmelfennig, 2021). 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. Konflikten i Gaza illustrerer for eksempel at EU-landene fremdeles har ulike synspunkter på viktige konflikter med globale implikasjoner, og at det å finne enighet om felles posisjoner kan være krevende. EU-landene har med andre ord ikke alltid en tydelig felles utenrikspolitik. Disse uoverensstemmelsene setter også spørsmålsteget ved EUs evne til konsekvent å fremme internasjonalt samarbeid og menneskerettigheter (Tocci, 2024). En tilbakegang i integrasjonen kan også skyldes økt EU-skepsis i befolkningen i respons til stadig økende integrasjon, slik postfunksjonalismen teoretiserer (Hooghe & Marks, 2009).

Det andre scenarioet er at *EU blir mer differensiert*. Det er særlig to sentrale dimensjoner som fører til differensiert integrasjon. For det første vil integrasjon bli differensiert dersom noen politikkområder i EU er mer overnasjonale enn andre områder (vertikal differensiert integrasjon). For det andre kan integrasjonen være differensiert gjennom at man åpner opp for ulik form for deltakelse, det vil si at noen medlemsland står utenfor enkelte deler av samarbeidet, eller at EU åpner for å ta med utenforland

på visse områder (horisontal differensiert integrasjon) (Schimmelfennig, 2016). Den europeiske unionen vi kjenner i dag, kan derfor karakteriseres som en form for differensiert integrasjon (Leruth et al., 2022). Eksempler på områder hvor EU er preget av både vertikal og horisontal differensiert integrasjon, er eurosamarbeidet, Schengensamarbeidet og nettopp utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken. En utvikling mot mer differensiert integrasjon vil dermed i realiteten ikke innebære noe annet enn en forlenget og forsterket av den europeiske unionen vi kjenner i dag (Leruth et al., 2022; Rieker & Giske, 2024). Det betyr ikke at man ikke vil kunne se mer integrasjon på enkelte områder og mindre på andre, men at det er nettopp denne variasjonen som i henhold til et slikt scenario vil fortsette å karakterisere EUs utvikling. Forklaringsmodellene for en mer differensiert utvikling vil være mange av de samme som for mer integrasjon. Man kan forklare en slik utvikling ut fra et interesseperspektiv, drevet av medlemslandenes interesser, eller fra et funksjonelt eller institusjonelt perspektiv. Forskjellen mellom dette og scenario III (mer ensrettet integrasjon) er i dermed i stor grad knyttet til om man tror den differensierte karakteren unionen har i dag, vil fortsette og kanskje til og med forsterkes (om enn i en stadig endret form), eller om utviklingen på sikt vil føre til mer ensrettet integrasjon på alle felter (gjennom «spillovers» eller skrittvis eller større endringer). Ulike nasjonale interesser kan også føre til at man tar beslutninger som kanskje er suboptimale, men som løser et akutt problem. Ved neste krise blir man dermed tvunget til å ta nye beslutninger som kanskje nok en gang vil vise seg å være utilstrekkelige. Denne krisedrevne utviklingen har funnet sted innenfor mange politikkområder i EU, inkludert sikkerhetspolitikken, og har blitt beskrevet i litteraturen som at «EU har også en tendens til å feile fremover» (Jones et al., 2021). Over tid kan dette dermed føre til en utvikling hvor EU, på grunn av disse kompromissene, blir mer differensiert fordi EU dermed, i hvert fall i en periode, blir mer eller mindre integrert på noen politikkområder enn på andre.

Helsesamarbeidet – Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA) – i EU (om fordeling av vaksiner, medisiner og helsemateriell ved en helsekrise) har for eksempel blitt beskrevet som et resultat av en slik feiling fremover, fordi medlemslandene ønsket mer samarbeid, mens noen av dem samtidig ikke ville gi fra seg kontroll ved å gjøre den helt overnasjonal. Mekanismen som er laget i EU, er derfor et kompromiss, en hybrid løsning, med både mellomstatlige og overnasjonale elementer. Samtidig kan den samme logikken over tid også medføre mer integrasjon

i retning det tredje scenarioet (nedenfor), mot mer føderalisering, for eksempel hvis EU står overfor en ny helsekrise, og hvis landene da bestemmer seg for å ta ytterligere skritt mot mer integrasjon for å få på plass mer effektive mekanismer. Ifølge Schimmelfennig (2016) vil graden av differensiert integrasjon avhenge av en kombinasjon av hvor gjensidig avhengig landene er av hverandre, og hvor politisert et politikkområde er.

Et tredje scenario er at *EU fortsetter utviklingen mot mer integrasjon*, og at denne utviklingenskjer gradvis, med små eller store skritt, på alle eller enkelte politikkområder, men at retningen mot mer overnasjonalitet er klar. Riddervold et al. (2021) hevder at dette er en viktig del av den utviklingen som historisk kjennetegner EU, og som har skutt fart i EUs møter med kriser siden 2000-tallet. I henhold til et slikt scenario vil man forvente at denne historiske utviklingen blir tydeligere også innenfor hele det utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske feltet. I ytterste konsekvens kan EU da 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 (se kapittel 1). Ulike forklaringsmodeller kan antas å fremme en slik utvikling. En mellomstatlig forklaring vil først og fremst vektlegge medlemslandenes interesser som drivere av mer integrasjon. Hvis alle landene anser at det er i deres egeninteresse å løse felles utfordringer sammen, kan de forhandle seg frem til store integrasjonsskritt gjennom traktatendringer, eller de kan bli enige om å utvikle ny politikk innenfor de eksisterende traktatene (Schimmelfennig, 2021). Sterkere geopolitiske spenninger kan ifølge nyrealismelogikk også være viktige drivere for utviklingen av slike felles interesser, hvis medlemslandene anser at felles sikkerhet og geopolitisk maktbalanse best kan sikres gjennom tettere samarbeid (Posen, 2006). I en nyfunksjonalistisk tilnærming vil man heller, i stedet for å legge vekt på nasjonale interesser eller geopolitiske spenninger, vektlegge hvordan EU-institusjonene selv kommer opp med ideer til hvordan felles problemer best kan løses, som over tid ofte får sin egen dynamikk, ofte referert til som «spillover» (Niemann, 2021). Gjennom institusjonell teori vet vi også at EU-institusjonene, gjennom å lære fra tidligere kriser og ved å trekke på og utvide eksisterende verktøy, har utviklet en gradvis forbedret evne til å løse utfordringer (Pierson, 1996). Det er også slik at visse hendelser, som krigen mot Ukraina eller økt usikkerhet knyttet til amerikanske sikkerhetsgarantier i NATO, kan fungere som såkalte kritiske vendepunkter som bidrar til mulighetsvinduer for ytterligere integrasjon

(Ansell, 2021; Olsen, 2010). I krisetider blir det behov for å handle raskt, noe som i seg selv kan føre til enighet om felles politikk på områder der det tidligere har vært stor grad av uenighet.

Hvilken vei går EU?

Hvilket av disse scenarioene synes å passe best med EUs utvikling?

En reversering av integrasjon og mer mellomstatlig samarbeid?

Det første scenarioet, som innebærer en forventning om at EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikker bryter sammen, eller om at samarbeidet stagnerer, er det minst sannsynlige. Så langt har nemlig EU utviklet seg taktfast i motsatt retning – nemlig mot en sterkere europeisk union. Selv brexit, som er et eksempel på delvis desintegrasjon, har også ført til tettere integrasjon mellom de resterende medlemslandene. Storbritannias valg om også å stå utenfor fellesmarkedet har vist seg å være krevende, og brexit har så langt hatt negative implikasjoner for britisk økonomi (NOU 2024: 7). Dette har ført til at svært få politiske partier i de gjenværende medlemslandene i dag har utmeldelse på agendaen. I stedet har de aller fleste av de mer EU-skeptiske partiene – med noen få unntak som Alternativ for Tyskland (AfD) – gjort seg til representanter for en utvikling mot mindre overnasjonalitet og mer regjeringssamarbeid (Fabbrini & Zgaga, 2024; Scazzieri, 2023).

Økt innflytelse til de euroskeptiske politiske partiene rundt om i EU kan dermed føre til at integrasjonsprosessen stagnerer på visse områder, men desintegrasjon er likevel like sannsynlig. Det er det flere grunner til. For det første har vi sett at euroskeptiske partier ofte endrer sin politikk når de kommer i styringsposisjon. Italia under Georgia Meloni er et eksempel (Fabbrini & Zgaga, 2024; Scazzieri, 2023). Selv i land som Ungarn har man i liten grad lykkes med å bremse utviklingen mot et tettere utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid i EU. Ungarn er også økonomisk avhengig av EU, noe som gjør at man i landet ofte kan ha en antieuropeisk retorikk uten at denne får store politiske konsekvenser (Zielonka & Rupnik, 2020). Ungarn har for eksempel sluttet seg til de mange sanksjonspakkene medlemslandene har vedtatt mot Russland, og man har så langt valgt ikke å bruke landets vetorett. Valg i land som Polen og Spania i 2022 har også vist at støtten til

euroskeptiske partier går tilbake enkelte steder. Samtidig har euroskeptiske partier hatt fremgang i flere EU-land, som del av en større trend mot at sittende partier i EU i større grad straffes i valg. Frihetspartiet (Partij voor de Vrijheid, PVV) i Nederland, ledet av Geert Wilders, vant stort i valget i 2023, og euroskeptiske og høyrepopulistiske partier gjorde det godt i europaparlamentsvalget i 2024.

Selv om disse ytre høyre-partiene samlet sett fikk flere mandater i Europaparlamentet etter valget i juni 2024, fikk de ikke flertall. De er også delt i flere partigrupper som er preget av uenigheter seg imellom, noe som gjør det mindre sannsynlig at de vil kunne påvirke utviklingen i EU i nevneverdig grad. Mens vi vil kunne se justeringer på noen politikkområder der de kan inngå allianser med enkelte i den mer konservative partigruppen, som rundt en mindre ambisiøs klimapolitikk på enkelte områder (selv om det grønne skiftet fortsetter, se kapittel 4) og ikke minst en strengere innvandringspolitikk, er det mindre sannsynlig at disse endringene vil påvirke utviklingen mot mer sikkerhetspolitisk samarbeid og integrasjon. Utviklingen i medlemslandene, og kanskje ikke minst i Frankrike, vil spille inn på den videre utviklingen i EU, etter at Le Pens parti fikk over 30 prosent av stemmene i europaparlamentsvalget i 2024. Det er likevel også verdt å merke seg at høyrepopulistiske politiske partier har en tendens til å følge opinionen. Europeisk integrasjon har fortsatt relativt bred støtte i EUs befolkning (European Commission, 2024). Ikke minst er støtten til en sterkere europeisk union innenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken fortsatt sterk. Dette har vært tilfellet i lengre tid, men har blitt særlig tydelig etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina 24. februar 2022. I Eurobarometer-undersøkelsen som ble publisert i juni 2023, svarte 77 prosent av de spurte at EU bør styrke partnerskap med land utenfor EU. Hele 80 prosent mente at forsvarssamarbeidet i EU bør økes, 77 prosent var for en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk i EU, 77 prosent svarte at medlemslandenes kjøp av militært utstyr bør koordineres mer, 69 prosent ville at EU skal styrke sin kapasitet til å produsere militært utstyr, og 66 prosent svarte at mer penger bør brukes på forsvar i EU (European Commission, 2023). Det er også grunn til å tro at denne støtten vil bli styrket gjennom en ny periode med Trump som president i USA.

Sannsynlig utvikling: full (differensiert) fart fremover

Analysen så langt viser at selv om høyrepopulistiske partier har økt støtte i deler av EUs befolkning, er det lite støtte for et scenario som innebærer en

reversering av integrasjonsprosessen innenfor den bredere utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken. Spørsmålet er dermed ikke hvorvidt vi ser en ytterligere integrasjon på feltet, men snarere hvilken form denne integrasjonen vil ta. Går EUs utvikling i retning av mer ensrettet integrasjon, det vil si i retning av en føderasjon? Eller synes det som om utviklingen er mer differensiert?

Betydningen av en endret geopolitisk kontekst

La oss først se nærmere på hvordan en endret geopolitisk kontekst har påvirket og styrket EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. Krigen mot Ukraina illustrerer bredden i EUs utenrikspolitiske virkemidler, og hvordan EU har tatt store skritt fremover i retning av å være en mangesidet utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. EU har svart på krigen mot Ukraina ved bruk av sanksjoner mot Russland (inkludert personer og bedrifter) og store økonomiske hjelpepakker til Ukraina, har aktivert mekanismer for kriseberedskap i Ukraina, har organisert militær støtte, bistand til flyktninger og politisk støtte, har satt utvidelse av EU på agendaen igjen og har iverksatt en rekke tiltak for blant annet styrking av EUs egen sikkerhet og resiliens (Rieker et al., 2023a, 2023b). Responsen viser tydelig hvordan krigen har muliggjort en felles politikk på områder som lenge var preget av uenighet mellom medlemslandene. Det er for eksempel første gang EU-landene har besluttet å koordinere våpenleveranser til et tredjeland i krig. EU-landenes beslutning om å aktivere EUs direktiv om midlertidig oppholdstillatelse for ukrainske flyktninger er et annet eksempel på nye enigheter. Direktivet, som opprinnelig ble vedtatt etter krigen i Jugoslavia, og som skal gi umiddelbar beskyttelse og oppholdstillatelse i hele EU for alle som flykter, ble aktivert for aller første gang. Sist, men ikke minst er beslutningen om å tilby kandidatstatus til Ukraina og Moldova allerede i juni 2022 et historisk eksempel på store skritt i EU i respons på krigen. Utvidelsesprosessen har i flere år stagnert, delvis på bakgrunn av manglende oppfyllelse av EU-kravene fra dem som søker medlemskap, men også fordi det i enkelte EU-land har vært skepsis til å ta inn flere medlemmer – særlig i en tid der unionen har vært preget av mer eller mindre konstant krisehåndtering siden 2008 (Riddervold et al., 2021). Krigen har med andre ord fungert som et kritisk vendepunkt som har fått fortgang i prosesser som tidligere var vanskelige.

En konsekvens av denne utviklingen er også en klarere arbeidsdeling mellom EU og NATO i de to første årene av krigen. Mens NATO har bidratt

til avskrekking, forsvar og beroligelse for medlemslandene, har EU rettet søkelys mot å levere det NATO ikke kan tilby; sanksjoner, humanitærhjelp, refusjon for våpen EU-landene donerer, og perspektiv for Ukraina om fremtidig deltakelse i et politisk fellesskap (Droin, 2023), og ikke minst finansiering av felles europeisk forsvar og bedre koordinering av forsvarsproduksjon. Selv om det fremdeles er uenighet om hvordan dette samarbeidet skal være, og selv om utviklingen i USA, som diskutert under, vil ha stor betydning for dette, har krigen også ført med seg et ønske både i EU og i NATO om å styrke samarbeidet mellom dem ytterligere (Biscop, 2022; Håkansson, 2023, 2024). Et slikt samarbeid var imidlertid godt i gang før krigen: Det ble for eksempel understreket både i EUs strategiske kompass fra 2022 (EEAS, 2022), i NATOs strategiske konsept (NATO, 2022) og i en felleserklæring om sikring av kritisk infrastruktur i 2024, men det har blitt kraftig forsterket etter fullskalainvasjonen (Rieker et al., 2023a).

Samtidig, og som vi viste innledningsvis, er det strategiske kompasset også en tydelig illustrasjon av hvordan utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken har utviklet seg til å bli noe som går ut over det som omfattes av CFSP og CSDP. I en mer usikker verden illustrerer dermed også EU-kommisjonen større rolle hvordan EU har blitt en viktigere aktør på feltet etter hvert som politikkområder hvor EU har myndighet, har blitt mer strategiske og sikkerhetsrelaterte, som det indre marked, handel, industri, energi, utvidelse, teknologi og kommunikasjon. Flere av områdene hvor EU nå orienterer politikken mot (også) sikkerhetspolitiske mål, er dermed områder der Kommisjonen har en viktig rolle å spille, enten i forbindelse med reguleringer eller knyttet til samordning av medlemsstatenes kapasiteter. Dette har ført til økt aksept blant medlemslandene for at Kommisjonen i større grad hevder sin rolle som en «geopolitisk» aktør, noe von der Leyen har frontet i sin presidentperiode (Håkansson, 2023).

I begynnelsen var denne utviklingen en konsekvens av eksterne endringer, men i økende grad har Kommisjonen selv begynt å ta rollen som en tydeligere aktør som kan fremme konkrete og ambisiøse forslag for medlemsstatene – også på områder der Kommisjonen formelt sett har mindre myndighet: Enten ved at Kommisjonens ansvarsområder får en utenriks- eller sikkerhetspolitisk dimensjon (for eksempel handel, industripolitikk, utvikling og bistand), eller ved at medlemstatene gir Kommisjonen mer ansvar for koordinering, samordning og implementering innenfor områder som formelt har hatt en ren mellomstatlig karakter (som CFSP, CSDP og

helseberedskap). Eller ved at stadig flere større initiativer går på tvers av områder med ulike former for kompetanse.

Vi har også sett hvordan Kommisjonen som del av denne utviklingen har brukt kriser som en mulighet til å fremme konkrete og ambisiøse forslag, og at medlemslandene i økende grad anerkjenner Kommisjonens viktige agendasettende, koordinerende og implementerende rolle, også på områder der Kommisjonen har mindre formell myndighet, som CFSP og CSDP. Denne utviklingen henger igjen sammen med anerkjennelsen av et økende behov for felles handling i møte med grenseoverskridende kriser (Boin & Rhinard, 2023; Riddervold et al., 2021). Kombinert med økende forventning fra medlemslandene om hva som er EUs oppgaver, har Kommisjonen kunnet fungere som det vi over refererte til som en politikktreprenør, ofte også sammen med noen medlemsland som deler kommisjonens syn.

Også innenfor det indre markedet, hvor Kommisjonen tradisjonelt har en mer kontrollerende funksjon, blant annet for å overse at konkurransereguleringen etterleves, i tillegg til å initiere ny lovgivning, ser vi at Kommisjonens rolle har blitt utvidet etter hvert som stadig flere politikkområder «sikkerhetiseres». Vi ser for eksempel at en rekke direktiver og forordninger som i utgangspunktet er rettet mot det indre markedet, også har en global effekt eller er koblet til sikkerhetspolitiske mål. En av ambisjonene bak von der Leyens geopolitiske kommisjon handler om en bevisstgjøring rundt den regulatoriske makten til EU («Brussel-effekten»; Bradford, 2020), og hvordan den kan brukes mer strategisk. Kommisjonen har også tatt til orde for å styrke en rekke andre strategiske virkemidler som kan bli viktige instrumenter med utenrikspolitisk dimensjon. To eksempler på sentrale virkemidler er EUs «anti-coercion»-mekanisme (EU regulering, 2023) og etableringen av en systematisk screening-mekanisme for utenlandske investeringer (EU regulering, 2019) i EU. Det første virkemiddelet er en mekanisme som skal hindre at tredjeland kan utøve økonomisk press mot et enkelt medlemsland ved at EU som helhet kan innføre mottiltak. Det andre er en systematisk kontroll av alle typer utenlandsinvesteringer. Lenge var for eksempel mange av politikkområdene som ligger under eksterne relasjoner, ansett som mer apolitiske og av mer teknisk karakter og i større grad skilt fra sikkerhetspolitikken. Dette synet har endret seg i takt med de mer overordnede endringene i internasjonal politikk, der store deler av denne politikken har fått en geopolitisk dimensjon. Geopolitiske endringer er bakgrunnen for at mange av disse tiltakene ble samlet i EUs aller første

strategi for økonomisk sikkerhet, som ble vedtatt i juni 2023 (European Commission, 2023; mer om dette i Sverdrup kapittel 3). Et annet eksempel der EUs lovgivning for det indre marked er knyttet til sikkerhetsspørsmål, er på det digitale feltet (cyber, kunstig intelligens, desinformasjon, osv.).

Også andre deler av handelspolitikken har i dag en klar sikkerhetspolitisk dimensjon, særlig når det gjelder EUs handel med kritiske råvarer og teknologikomponenter, hvor man i EU i økende grad er opptatt av å sikre avtaler med land som refereres til som vennligsinnede, for å redusere egen sårbarhet gjennom å sikre forsyningslinjer og styrke hjemlig produksjon. Siden medlemslandene har avgitt suverenitet i handelspolitikken, er det Kommisjonen som forhandler avtaler med tredjeland. Det samme gjelder konkurranseregelverket i EU. For eksempel må regelverket tilknyttet det indre marked (som fastsettes gjennom EUs beslutningssystem og så implementeres i EUs medlemsland) endre for å kunne subsidiere forsvarsindustrien. Spørsmål rundt avtaler for å sikre tilgang til viktige varer og hva slags regelverk som skal gjelde med tanke på subsidiering av europeisk produksjon, er eksempler på problemstillinger som diskuteres i EU, og som i disse diskusjonene også kobles til for eksempel EUs miljøpolitikk (for mer om handelspolitikken, se Melchior kapittel 7; for mer om økonomisk sikkerhet, se Sverdrup kapittel 3; for mer om miljøpolitikken, se Leiren kapittel 4).

I tillegg har Kommisjonen i økende grad tatt på seg en viktigere rolle innenfor områder som ligger tett opp mot forsvars- og sikkerhetspolitikken (Common Security and Defence Policy, CSDP), og som tradisjonelt har vært medlemsstatenes ansvarsområde (Riddervold & Rosén, 2016). Det gjelder særlig styrking av europeisk forsvarsindustriell integrasjon, som også er en del av EUs og NATOs langsiktige kapabilitetsutvikling, hvor Kommisjonen har inntatt en viktig rolle. Opprettelsen av Det europeiske forsvarsfondet (European Defence Fund, EDF) er viktig i så henseende, men også etableringen av et eget såkalt DG (Directorate-General, departement under Kommisjonen) for europeisk forsvarsindustri og romsarbeid, som fra 2025 har blitt omgjort til en DG for forsvarsindustri og verdensrommet.

Alt i alt viser denne utviklingen at EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikker ikke lenger er begrenset til CFSP og CSDP, men tvert imot påvirker og integreres i de aller fleste andre politikkområder, hvor EU også benytter andre politikkområder for å nå utenriks- og sikkerhetspolitiske mål. Det viser også at det ikke lenger er mulig å snakke om EUs globale

rolle eller unionens utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik uten også å snakke om Kommisjonens rolle når det gjelder iverksetting av EUs politikk på dette feltet. Kommisjonens større rolle innebærer likevel ikke nødvendigvis mer overnasjonalitet i den delen av EU-samarbeidet som kalles EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, da det fortsatt er medlemsstatene som tar de store beslutningene også når det gjelder å gi Kommisjonen mandat på dette feltet. Samtidig skjer det likevel en de facto overnasjonalisering også av utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken, ettersom vi ser en sikkerhetisering av mange av de områdene der Kommisjonen har større grad av myndighet. Dette er tilfelle fordi stadig flere politikkområder har en sikkerhetspolitisk dimensjon. Sett under ett illustrerer utviklingen at EU integreres tettere, men samtidig at graden av integrasjon fremdeles varierer innenfor og mellom de ulike politikkområdene.

Betydningen av endringer i amerikansk utenrikspolitikk under Trump

I november 2024 ble det mange i Europa fryktet, en realitet: Donald Trump ble gjenvalgt som USAs 47. president, denne gangen også med flertall i begge kamrene i det amerikanske parlamentet, Kongressen. Trenden mot en sterkere rolle for EU i utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik styrkes av endringer i amerikansk politikk. Allerede få måneder ut i Trumps andre presidentperiode (april 2025) ser vi EU ta store skritt fremover mot et sterkere og mer uavhengig europeisk forsvar. Samtidig er endringene i transatlantiske relasjoner også knyttet til mer langsiktige endringer, både i USA og i globale sikkerhetsstrukturer. Meningsmålinger innad i USA viser at det i dag er mindre støtte enn tidligere til internasjonalt samarbeid, ikke bare blant eliten rundt Trump, men også blant republikanske velgere (Bolstad & Riddervold, 2023). Diskusjonene rundt støtte til Ukraina, også under Biden, illustrerte tydelig hvor polarisert amerikansk utenrikspolitikk har blitt, også uavhengig av hvem som til enhver tid er sittende amerikanske president. Men også geopolitiske endringer på grunn av Kinas vekst har gitt endringer over tid i amerikansk utenrikspolitikk. Det er tverrpolitisk enighet i USA om at USAs strategiske søkelys nå først og fremst er rettet mot Kina. Det innebærer at Europa og USA ikke lenger har helt sammenfallende sikkerhetspolitiske interesser (Bolstad & Riddervold, 2023).

Det er mye usikkerhet knyttet til hva som skjer med den amerikanske sikkerhetsstrategien under Trump som president. Med sine utspill om å innlemme Canada i USA (januar 2025) og om å ta over Panamakanalen og Grønland (de to sistnevnte om nødvendig ikke bare med økonomiske, men også militære tvangsmidler) signaliserte Trump en kraftig U-sving i amerikansk politikk i retning av en ekstrem og ekspansjonistisk versjon av «America first»: Der USA ikke har sterke interesser, vil han fortsette en isolasjonistisk linje. Mens der USA har sterke økonomiske eller strategiske interesser, vil verken internasjonal rett eller sterke allianser, samarbeid og historiske bånd legge begrensninger på USAs vilje til å bruke de midlene som trengs for å nå amerikanske mål (Riddervold, 2025). Hvorvidt Trumps oppsiktsvekkende uttalelser må forstås som forhandlingskort for å oppnå gode «deals» og fordeler for USA (f.eks. en mer fordelaktig handelsavtale med Canada, tilgang til Grønlands naturressurser og strategiske områder eller fordeler for amerikanske skip som går gjennom Panamakanalen), eller om han faktisk ville vært villig til også å bruke tvangsmidler, gjenstår i skrivende stund (våren 2025) å se. Uansett er utspillene en klar indikasjon på at det i USA under Trump er et helt annet syn på betydningen av allianser og samarbeid, noe som setter spørsmålsteget ved i hvilken grad man i Europa fortsatt kan stole på den tradisjonelle amerikanske viljen til å ha et spesielt forhold til europeiske allierte og til å forsvare Europa (Riddervold, 2025). USAs beslutning om å stemme med Russland mot EU i FN om hvorvidt man skulle fordømme Russlands invasjon av Ukraina i februar 2025, USAs forhandlinger om Ukraina med Russland på det mange observatører hevder var Russlands premisser, og visepresident Vances kritikk av europeiske ledere på sikkerhetskonferansen i München i februar 2025 for ikke å respektere det som ifølge visepresidenten er grunnleggende menneskerettigheter, er andre hendelser som har forsterket avstanden mellom USA og Europa hva gjelder både verdier, syn på krigen i Ukraina, internasjonalt samarbeid og europeisk sikkerhet.

Observatører har også pekt på faren for at Trump vil trekke USA ut av NATO eller i alle fall svekke troverdigheten til den amerikanske sikkerhetsgarantien (Applebaum, 2023). En mulig amerikansk uttrekning av NATO vil i praksis være komplisert og vil føre til en langvarig prosess i det amerikanske rettssystemet.³ Imidlertid vil også *et uttrykt ønske* om å trekke USA ut av NATO, troppereduksjoner, konflikter innad i NATO

3 Bestemmelsen ligger i «National Defense Authorization Act».

eller uttalelser om at USA ikke vil komme sine allierte til unnsetning ved et angrep, kunne 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 relevante 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, er det først og fremst tilliten til at de andre – og spesielt USA – kommer til unnsetning ved et angrep (artikkel 5), som er selve fundamentet i alliansen (Bolstad & Friis, 2024). Det er også denne tilliten som ligger til grunn for NATOs avskrekkende effekt. Denne tilliten vil nødvendigvis svekkes ved en amerikansk president som setter spørsmålsteget ved eller ønsker å trekke USA ut av alliansen. Trump – eller en annen mindre Europa-orientert president – kan uansett velge ikke å stille på NATO-møter eller å trekke amerikanske tropper ut av Europa (Applebaum, 2023; Riddervold, 2024). Frykten for at USA trekker seg ut av Europa har vært en viktig drivkraft bak mange av de nyere initiativene på sikkerhets- og forsvarsområdet i EU. Innenfor rammen av krig på det europeiske kontinentet har EUs felles sikkerhet og forsvar også tatt store steg fremover som svar på den andre Trump-administrasjonens politikk.

Vi ser endringer langs to spor: støtte til Ukraina og en styrking av EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk i snevrere forstand. Selv om disse spørsmålene henger tett sammen (utviklingen i Ukraina påvirker sikkerheten i resten av Europa direkte), må vi skille mellom de to elementene når vi diskuterer utviklingen som følger av USAs endrede politikk. Ukraina-støtten har skjedd på siden av, men i tilknytning til EU og diskuteres nærmere i neste del, som tar for seg en mer differensiert utvikling.

Tradisjonelt har EU-integrasjon innenfor sikkerhet og forsvar stått overfor tre utfordringer: penger, koordinasjon og politisk vilje til å øke integrasjonen innenfor dette nasjonalt sensitive området. Mens man i noen land, som Frankrike, alltid har ønsket et sterkere EU-forsvar, har man i andre land, inkludert Tyskland, Nederland og de nordiske landene, vært mer skeptiske til å dele suverenitet på dette området. Med en amerikansk utenrikspolitikk som endrer seg raskt mens det fremdeles er krig på det europeiske kontinentet, beveger EU-sikkerhet- og forsvarspolitikken seg nå raskt fremover i retning av mer integrasjon.

I stedet for å bryte sammen eller desintegre ved å søke individuelle sikkerhetsgarantier og avtaler med USA har medlemslandenes respons vært å samle seg (Riddervold et al., 2025).

På området sikkerhet og forsvar kan den nye viljen til å øke forsvarsutgiftene og samarbeide tettere for å redusere avhengigheten av USA bare beskrives som et paradigmeskifte. Endringen i Tysklands og Danmarks posisjoner er talende for dette skiftet. Fra å være unionens sterkeste atlantikkere og spareorienterte land har begge vendt seg til EU og støtter sterkt økt integrasjon og forsvarsutgifter, som også inkluderer større gjeld og budsjettunderskudd. Trumps politikk har til og med ført til diskusjoner om en kjernefysisk paraply i EU som kan erstatte EUs avhengighet av USA. Selv om det er langt igjen, er det faktum at Tyskland åpent diskuterer dette temaet, tegn på de enorme endringene forårsaket av endrede amerikanske utenrikspolitiske prioriteringer (Riddervold et al., 2025). På samme måte har både medlemslandene og Kommisjonen bekreftet at EUs artikkel 5 («klausulen om gjensidig bistand», artikkel 42-7) vil være juridisk bindende for EU-medlemslandene i tilfelle amerikansk aggresjon mot Grønland (Körömi, 2025).

Institusjonelle og andre endringer for å muliggjøre økte forsvarsutgifter og forbedret forsvarssamarbeid innen EU er også klare indikasjoner på fremgangen innen EU-forsvaret. I mars 2025 ble medlemslandene enige om Høyrepresentantens og Kommisjonens forslag om å øke utgiftene og koordineringen gjennom flere tiltak som refereres til som Readiness 2030-programmet (Høyrepresentanten og Kommisjonen, 2025): Ved å aktivere den såkalte nasjonale unntaksklausulen kan medlemslandene frigjøre bruken av offentlige midler opptil 1,5 prosent av BNP til forsvar i opptil fire år, samholdighetsfond (*cohesion funds*) kan omdirigeres til forsvarsformål, og den europeiske investeringsbanken kan finansiere forsvarsprosjekter. Ikke minst opprettet EU nok en gang et nytt felles gjeldsinstrument for felles anskaffelser, kalt Security Action for Europe (SAFE), på €150 milliarder. Midler vil bli utbetalt til medlemslandene på forespørsel, basert på nasjonale planer, og minst 65 prosent må rettes mot europeiske selskaper. Koblingen til EUs søkelys på økt konkurransevne er dermed også synlig i dette instrumentet (Riddervold et al., 2025). At man i EU tar opp felles lån og står ansvarlig for disse, er en klar endring i retning av scenario III.

Som disse eksemplene illustrerer, understreker EUs respons på Russlands krig mot Ukraina og endrede amerikanske utenrikspolitiske prioriteringer under Trump en bredere trend med dypere integrasjon både innen sikkerhet og forsvar og på tvers av flere politiske områder knyttet til sikkerhet og motstandskraft, i retning av scenario III. Selv om CFSP fortsatt er mellomstatlig, har sikkerhetshensyn blitt innlemmet i politikkområder

som strekker seg fra energi og handel til teknologi og industripolitikk. Kommisjonen har fremstått som en nøkkelaktør i implementeringen av disse strategiene, noe som reflekterer et skifte mot en mer overnasjonal europeisk utenrikspolitikk. Krigen og amerikansk politikk har dermed styrket EUs evne til å handle kollektivt som svar på kriser, ikke bare gjennom diplomatisk og militær støtte, men også ved å utnytte EUs økonomiske og regulatoriske makt til å fremme strategiske interesser. Denne transformasjonen illustrerer hvordan EU beveger seg fremover (scenario III) for å bli en mer motstandsdyktig og strategisk autonom geopolitisk aktør.

Full strategisk autonomi for Europa, som også inkluderer fellesfinansiert territorielt forsvar, vil trolig uansett ligge et godt stykke frem i tid, selv om Trump allerede har fått forgang i prosessen. Samtidig er det lite trolig at europeisk forsvars- og sikkerhetssamarbeid vil kollapse under et scenario hvor Trump (eller en annen, senere amerikansk president) ønsker å trekke USA ut av NATO. I mange europeiske land man vil nok søke å forsterke bilaterale avtaler med USA (Smith, 2018), men det er sannsynlig at man samtidig vil forsterke det europeiske forsvarssamarbeidet ytterligere. Kriser driver, som vi vet fra tidligere forskning, europeisk integrasjon. Og Trumps gjenvalg og svekkelsen av det transatlantiske samarbeidet kan ikke kalles annet enn en krise for Europa (Riddervold, 2024). Selv om Europa vil ha utfordringer med å håndtere et svakere amerikansk engasjement på kort sikt, handler utfordringene først og fremst om å tette viktige hull og ikke minst om å bedre koordineringen av de mange ulike samarbeidsformene som allerede eksisterer, enten i EU, i tilknytning til EU eller gjennom ulike former for mini- og bilateralt samarbeid (Grand, 2024; Riddervold, 2024; Rieker & Giske, 2024). Diskusjonen rundt styrking av europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk er derfor i dag i stor grad rettet mot hva som skal til for å styrke den europeiske pilaren i NATO, hvordan EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk best kan bidra til å styrke europeisk forsvar, inkludert styrking av NATO, og hvordan et tettere samarbeid mellom de to kan styrke europeisk sikkerhet. En slik utvikling vil også bidra til en bedre byrdefordeling som kan øke sjansene for at USA opprettholder sitt engasjement i Europa, også under en mye mer «America first»-orientert president.

Mot en kombinasjon av mer, men også fortsatt differensiert integrasjon

Så langt er det med andre ord liten tvil om at utviklingen i EUs bredere utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikkk har gått i retning av *mer integrasjon*. Samtidig er det ikke like tydelig hvorvidt denne utviklingen synes å gå i retning av stadig mer overnasjonalitet, som på sikt vil gjøre at EU som helhet likner mer på en føderalstat (som beskrives i scenario III i kapittel 1), eller om vi vil se en utvikling som bedre kan karakteriseres som differensiert integrasjon (scenario II), hvor noen deler av utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken er mer overnasjonale enn andre, og hvor ulike lands deltakelse varierer. Selv om det også er mange utviklingstrekk i retning scenario III, kan likevel EU innenfor EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikkk fremdeles best beskrives ved scenario II, altså som differensiert. Det er fortsatt ulikhet i grad av deltakelse fra ulike medlemsland (for eksempel fra de alliansefrie medlemslandene Malta, Kypros, Irland og Østerrike), og på noen områder har EU avtaler med land utenfor unionen, som Storbritannia og Norge. Sterkere forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid mellom Storbritannia og EU eller Norge og EU vil dermed også bidra til slik differensiering. Differensieringen påvirkes også av at det er stadig vanskeligere å skille utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikkk fra andre områder, og det er ikke lenger et klart skille mellom de delene av EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikkk som er overnasjonale, og de delene som formelt sett er mellomstatlige (eller intergovernmentale) i sin karakter, slik tilfellet er for CFSP, inkludert CSDP. Som vi har vist i dette kapittelet, kombineres ulike politikkområder, med ulik grad av overnasjonalitet, i større grad enn før. Når handelspolitikk eller regulering av teknologisektoren får en sikkerhetspolitisk dimensjon, ser vi for eksempel fremveksten av mer hybride mekanismer som både er overnasjonale og mellomstatlige, som diskutert over. Til sammen har denne utviklingen ført til at EUs bredere utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikkk per i dag fremdeles kan karakteriseres som en form for differensiert integrasjon.

Samtidig kan vi se endringer i dette bildet fremover. I dag diskuteres det for eksempel hvorvidt man skal innføre mer overnasjonalitet og flertallsbeslutninger også på områder som i dag krever enstemmighet (CFSP/CSDP). Selv om det er økende enighet om dette, blant annet for å unngå at enkeltland som Ungarn kan blokkere felles politikk, er det fremdeles uenighet om hvorvidt en slik endring vil kreve en traktatendring, som det ikke

er appetitt for blant medlemslandene, eller om endringer kan skje innenfor eksisterende traktater (Szép & Wessel, 2023). Innføring av overnasjonalitet (vanlig lovgivningsprosedyre, dvs. flertallsbeslutninger) vil innebære at EU går i retning av mer føderal integrasjon. Dersom man i EU-landene som følge av krigen i Ukraina og ytterligere press fra Donald Trumps forsterkede «America first»-linje velger å innføre overnasjonalitet i CFSP og CSDP, vil vi gå i retning av mer overnasjonalitet ikke bare innenfor CFSP, men også innenfor ulike sammensatte mer sikkerhetserte politikkområder. Samtidig kan vi innen utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken se EU som del av et større, differensiert europeisk system der ulike aktører og samarbeidsarenaer, på subregionalt og regionalt nivå, innehar ulike roller og funksjoner som til sammen bidrar til å gjøre Europa mer samlet og bedre egnet til å forsvare felles interesser i en mer geopolitisk krevende verden. I et slikt større differensiert europeisk system vil også både EU, NATO, samarbeidsfora som Det europeiske politiske forsvarsfellesskapet (European Political Community, EPC) og diverse former for bilateralt og subregionalt samarbeid (som nordisk samarbeid) bidra til en kombinasjon av mer europeisk integrasjon og differensiering (Rieker & Giske, 2024). Støtten til Ukraina passer også inn i dette større bildet. På grunn av motstand fra Ungarn har EUs beslutninger om støtte til Ukraina blitt tatt av de 26 øvrige landene. Selv om beslutninger om utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk normalt krever enstemmighet, har EU funnet en vei rundt dette kravet slik at også rådsbeslutninger uten Ungarns tilslutning er å regne som juridisk bindende, noe som illustrerer muligheter og vilje til å omgå Ungarns veto. På grunn av Ungarn og fordi EU også ønsker å involvere land som står utenfor EU, som Norge og Storbritannia, har vi derfor sett etableringen av ad hoc-samarbeid om fortsatt støtte til Ukraina og koordinering av europeiske lands posisjoner for sikkerhetsgarantier og fredsforhandlinger i en såkalt koalisjon av villige, ledet av Storbritannia og Frankrike. Landene ble her også enige om at Frankrike og Storbritannia skulle representere Europa i fredsforhandlinger. Samtidig kan ikke denne koordineringen ses uavhengig av EU. Vi vet at EU-landene koordinerer seg i alle internasjonale fora og settinger (også i NATO), noe som også er tilfellet i disse diskusjonene. Også denne koalisjonen illustrerer dermed EUs rolle i en større differensiert sikkerhetspolitisk struktur (Rieker & Giske, 2024).

Konklusjon

Oppsummert viser gjennomgangen av EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik i dette kapitlet at EU på dette feltet utvikler seg i retning av en kombinasjon av scenario II og III. Som vi har sett, kjennetegnes utviklingen i liten grad av stagnasjon eller tilbakegang. EUs medlemsland har i stedet forsøkt å håndtere en endret geopolitisk kontekst, felles utfordringer og kriser gjennom å samarbeide tettere. Så langt har EU utviklet seg til å bli en kompleks politisk organisasjon som har kapasitet til å håndtere også flere parallelle kriser, og som medlemslandene stadig oftere søker til for å håndtere felles utfordringer – spesielt på områder knyttet til sikkerhet (Riddervold et al., 2021; Rieker & Giske, 2024). Det er likevel variasjon i grad av integrasjon, med fremvekst av mer av både overnasjonalt, mellomstatlig og hybrid sikkerhetsrelatert samarbeid, avhengig av politikkfelt.

Hva vil implikasjonene av de ulike scenarioene være for Norge? Vi argumenterer for at et sammenbrudd i integrasjonsprosessen innenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken er lite realistisk, så vi står i realiteten overfor en utvikling som kan variere med tanke på hvor langt integrasjonen fremover vil komme til å gå, og hvor differensiert den vil være.

I et scenario der vi fortsatt ser stor grad av differensiert integrasjon, kan skillet mellom medlemskap og ikke-medlemskap blir mindre på noen områder, siden fleksibilitet er en innebygget del av strukturene i et slikt system. Man kan anta at slik fleksibilitet ville kunne gjøre det lettere for Norge å delta i deler av samarbeidet, forutsatt at EU også åpner for eksternt deltakelse fra land som ikke er med i for eksempel medlemskapsforhandlinger. Dette vil trolig gjelde først og fremst innen forsvarspolitikken, hvor Norge gjennom PESCO og andre mekanismer, som koordinert innkjøp av forsvarsmateriell, kan bli invitert med.

Samtidig vet vi at norsk deltakelse på mange områder har vist seg vanskelig i praksis, og at dagens relasjon byr på mange utfordringer. Selv om Norge får delta i for eksempel en del av forsvarssamarbeidet, i streng forstand, åpner ikke denne deltakelsen nødvendigvis dører til de mange andre delene av EU-samarbeidet knyttet til sikkerhet og beredskap som er diskutert i dette kapitlet, eller til områder som helse. Tilknytning vanskeliggjøres også av det faktum at sikkerhetspolitikken blir mer sektorovergripende, noe som betyr at Norges avtaleverk ikke lenger passer med strukturene i EU. Sektorovergripende politikk i EU betyr at det er vanskeligere å avgjøre om noe er eller ikke er EØS-relevant, og at nye mekanismer, programmer og

regelverk i mange tilfeller kan være delvis knyttet til det indre marked (hvor Norge er med gjennom EØS), men også kan ha en viktig CFS, inkludert CSDP-dimensjon. EØS-avtalen og bilaterale avtaler innenfor stadig flere områder er ikke lenger dekkende for områder hvor Norge ønsker deltakelse, og det vil derfor være behov for å supplere eller utvide eksisterende avtaler med nye avtaler. Noen ganger betyr dette at EØS-avtalen må suppleres med andre bilaterale avtaler (som regel en CFSP-avtale), mens det andre ganger trengs helt nye bilaterale avtaler. En enda større utfordring finner vi på områder der EU allerede har stor grad av overnasjonalitet, men hvor Norge ikke har avtaler. Dette gjelder for eksempel handelspolitikken, som i økende grad synes å bli sikkerhetisert (se Sverdrup kapittel 3), samtidig som den i økende grad også spiller over på spørsmål knyttet til det indre marked. På sikt kan denne utviklingen føre til en situasjon hvor Norge, på grunn av koblingen til EUs indre marked gjennom EØS, blir presset inn i EUs handelspolitikk samtidig som man trenger en ny bilateral CFSP-avtale for å være inkludert i alle deler av samarbeidet. Samme type utfordringer vil oppstå dersom CFSP blir overnasjonal uten at Norge har en overordnet avtale.

Der det er i EUs interesse å ha med Norge, vil muligheten for deltakelse være større. En del av diskusjonene i EU om mer fleksible tilknytningsformer er for eksempel basert på et ønske om tettere tilknytning til Storbritannia i utenriks, sikkerhets- og forsvarspolitikken, da slikt samarbeid er i EUs interesse. Det betyr at man kan forvente at EU vil fortsette å åpne for deltakelse for ikke-medlemmer, også Norge, på dette feltet dersom slik deltakelse anses som nyttig for EU. For å få på plass avtaler som er ønskelige for Norge, er det derfor viktig å synliggjøre nytten av norsk deltakelse for EU og å vise samarbeidsvilje. Reduksjon av etterslep på andre områder, det vil si å implementere og iverksette EU-lovgivning som man er forpliktet til, i norsk regelverk, er en del av dette større bildet. Samtidig vet vi også at EU etter brexit ønsker å tydeliggjøre skillet mellom EU-medlemmer og andre land, og at EU i en mer spent og usikker geopolitisk situasjon og med mange saker på agendaen ikke prioriterer å inngå avtaler med tredjeland som Norge. Det er heller ikke alltid klart hvordan avtaler på sektorovergripende politikkområder skal se ut, rent juridisk og finansielt. Muligheten for norsk deltakelse der vi ønsker det, påvirkes også av at EU vil begrense antall bilaterale avtaler med tredjeland for å unngå for stor kompleksitet i et allerede komplekst system.

I sum betyr alt dette at Norge kan få på plass avtaler der EU har interesse av det, men at det vil være vanskelig og tidkrevende og trolig vil innebære

unntak eller begrensninger i forhold til avtaler for land med fullt medlemskap. Norges avtale med EU om deler av EUs helsesamarbeid innenfor det som kalles HERA, er en tydelig illustrasjon på slike begrensninger. Selv om Norge vil være del av EUs samarbeid rundt anskaffelser og fordeling av medisinsk utstyr ved en helsekrise (for eksempel en ny pandemi), vil ikke Norge automatisk få ta del i andre former for helsesamarbeid, for eksempel knyttet til helseimplikasjonene ved en annen form for krise. Man kan for eksempel tenke seg en type hybrid eller militært angrep som har helseimplikasjoner. I slike tilfeller vil EU-landene være forpliktet til å hjelpe hverandre i henhold til det som kalles EUs artikkel 5, nemlig artikkel 42-7 i traktaten, og/eller de vil etablere nye mekanismer for samordning av ulike helse responser. I slike tilfeller vil ikke Norge være del av samarbeidet. Det samme vil gjelde EU-samarbeid på alle andre områder hvor Norge ikke har avtaler, men hvor man kan tenke seg (hybride) angrep av ulike slag. EUs begrunnelse for ikke også å legge inn muligheten for automatisk deltagelse i andre kriser med helseimplikasjoner var at det skal være forskjell på medlemmer og andre land.

For Norges del byr med andre ord utviklingen på mange utfordringer. Mens EU spiller en stadig større forsvars- og sikkerhetspolitisk rolle og sikkerhet spiller over i og integreres i stadig flere av EUs politikkområder samtidig som utviklingen fremdeles er differensiert, blir behovet for koordinering og prioriteringer internt i Norge viktigere enn noen gang. Det samme gjelder behovet for økt kompetanse om EU i forvaltning, i politisk ledelse og i befolkningen for øvrig, også for å kunne holde tritt med den raske utviklingen vi ser i EU. Samtidig byr utviklingen på muligheter, forutsatt at vi i Norge utnytter de åpningene som finnes i de relasjonene vi allerede har, og ikke minst at vi evner å forstå nytten av et mer komplekst, men også sterkere EU. EU beveger seg i full (differensiert) fart fremover, også på de områdene hvor vi kanskje minst ville forvente det, som innen utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk. For Norge betyr det at relasjonen til EU blir stadig viktigere, men også stadig vanskeligere.

Om forfatterne

Marianne Riddervold er professor ved Universitetet i Oslo, ARENA Senter for europaforskning, seniorforsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), og senior fellow ved University of California, Berkeley, Institute of European Studies. Hennes forskningsinteresser omfatter internasjonal

politikk og europeisk integrasjon, herunder transatlantiske relasjoner, europeisk integrasjon, EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, og NATO.

Pernille Rieker er direktør ved Universitetet i Oslo, ARENA Senter for europaforskning, og seniorforsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). Hennes forskningsinteresser omfatter europeisk integrasjon, europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk, inkludert EUs fransk og de nordiske lands utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Referanser

- Ansell, C. (2021). Institutionalism. I M. Riddervold, J. Trondal & A. Newsome (Red.), *The Palgrave handbook of EU crises* (s. 135–152). Palgrave Macmillan.
- Applebaum, A. (2023, 4. desember). Trump will abandon NATO. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2024/01/trump-2024-re-election-pull-out-of-nato-membership/676120/>
- Biscop, S. (2022). The new force model: NATO's European army? *Egmont Policy Brief*, (285). <https://www.egmontinstitute.be/the-new-force-model-natos-european-army/>
- Boin, A. & Rhinard, M. (2023). Crisis management performance and the European Union: The case of COVID-19. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 655–675. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141304>
- Bolstad, G. & Riddervold, M. (2023). Polarization, Trump, and transatlantic relations. I A. Akande (Red.), *The perils of populism: The end of the American century?* (s. 195–219). Springer Nature.
- Bolstad, G. & Friis, K. (2024). NATO and transatlantic security relations. I E. Fahey (Red.), *The Routledge handbook of transatlantic relations* (kap. 8). Routledge.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press.
- Droin, M. (2023, 17. januar). NATO and the European Union: The burden of sharing. *Center for Strategic and International Studies*. <https://doi.org/10.1080/09636410600829356>
- EEAS. (2022). *A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values, and interests and contributes to international peace and security*. Brussels: European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
- EEAS. (2017). Permanent structured cooperation (PESCO) – factsheet. European External Action Service. https://www.eeas.europa.eu/eeas/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en
- EU regulering. (2019). Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. *Document 32019R0452, PE/72/2018/REV/1*. https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en.
- EU regulering. (2023). Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries. *Document 32023R2675, PE/34/2023/REV/1*. https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion_en
- European Commission. (2023). Standard Eurobarometer 99 – Spring 2023: Public opinion in the European Union. Directorate-General for Communication. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052>

- European Commission. (2024). Standard Eurobarometer 102 – Autumn 2024: Public opinion in the European Union. Directorate-General for Communication. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215>
- Fabbrini, S. & Zgaga, T. (2024). Right-wing sovereignty in the European Union: Definition, features and implications. *Journal of Common Market Studies*, 62(2), 341–359. <https://doi.org/10.1111/jcms.13497>
- Fiott, D. (2018). Strategic autonomy: Towards 'European sovereignty' in defence? European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief, (12). <https://www.iss.europa.eu/content/strategic-autonomy-towards-european-sovereignty-defence>
- Fiott, D. (2023). Cooperation in an era of strategic competition: EU-NATO relations in the context of war and rivalry (NUPI Policy Brief nr. 7). *Norwegian Institute of International Affairs*. <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, F. 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*. Routledge.
- Grand, C. (2024). Defending Europe with less America (ECFR Policy Brief nr. 545) *European Council on Foreign Relations Policy Brief*. <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2024/07/Defending-Europe-with-less-America.pdf>
- Hooghe, L. & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Høyrepresentanten og Europalommisjonen. (2025). White paper for European defence – readiness 2030. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030_en
- Håkansson, C. (2023). The strengthened role of the European Union in defence: The case of the military mobility project. *Defence Studies*, 23(3), 436–456. <https://doi.org/10.1080/14702436.2023.2213647>
- Håkansson, C. (2024). The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor. *Journal of European Integration*, 46(1), 25–45. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2239998>
- Jones, E., Kelemen, R. D. & Meunier, S. (2021). Failing forward? Crises and patterns of European integration. *Journal of European Public Policy*, 28(10), 1519–1536.
- Keukeleire, S. & Delreux, T. (2022). *The foreign policy of the European Union* (3. utg.). Red Globe Press.
- Körömi, C. (2025, 8. januar). EU dodges questions on Trump's proposed invasion of Greenland. Politico. <https://www.politico.eu/article/eu-dodges-questions-donald-trump-invasion-greenland-military/>
- Leruth, B., Gänzle, S. & Trondal, J. (Red.). (2022). *The Routledge handbook of differentiation in the European Union*. Routledge.
- Niemann, A. (2021). Neofunctionalism. I M. Riddervold, J. Trondal & A. Newsome (Reds.), *The Palgrave handbook of EU crises* (s. 115–134). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-0_115
- North Atlantic Treaty Organization. (2022). *NATO 2022 strategic concept*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- NOU 2024: 7. (2024). *Norge og EØS: utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-7/id3033576/>
- NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor: rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>
- NOU 2023: 14. (2023). *Forsvarskommissjonen av 2021: forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/?ch=1>

- Olsen, J. P. (2010). *Governing through institution building: Institutional theory and recent European experiments in democratic organization*. Oxford University Press.
- Orenstein, M. A. (2023). The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), 333–342. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183393>
- Pierson, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), 123–163. <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- Posen, B. R. (2006). European Union security and defense policy: Response to unipolarity? *Security Studies*, 15(2), 149–186. <https://doi.org/10.1080/09636410600829356>
- Riddervold, M. & Rosén, G. (2016). Trick and treat: How the Commission and the European Parliament exert influence in EU foreign and security policies. *Journal of European Integration*, 38(6), 687–702. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1178737>
- Riddervold, M., Trondal, J. & Newsome, A. (Eds.). (2021). *The Palgrave handbook of EU crises*. Palgrave Macmillan.
- Riddervold, M. (2024). SIEPS European policy analysis, October 2024:21epa. <https://sieps.se/en/publications/2024/changing-transatlantic-relations/>
- Riddervold, M. (2025, 22. januar). Hvem skal vi stole på? *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/93089W/usa-og-nato-er-ikke-lenger-nok-for-norsk-forsvar-og-sikkerhet>
- Riddervold, M., Trondal, J. & Newsome, A. (2025). Polycrisis and resilience in the European Union. I N. Chaban, P. Müller & O. Costa (Eds.), *Handbook on European Union politics*. Routledge.
- Rieker, P. (2016). *External governance as security community building: The limits and potential of the European neighbourhood policy*. Palgrave MacMillan.
- Rieker, P. (2021). Differentiated integration and Europe's global role: A conceptual framework. *European Foreign Affairs Review*, 26(S1), 1–14. <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/26.3/EERR2021023>
- Rieker, P. & Giske, M. T. (2024). *European actorness in a shifting geopolitical order: European strategic autonomy through differentiated integration*. Palgrave Macmillan.
- Rieker, P., Riddervold, M. & Gunnarsdottir, E. (2023a). EUs respons på krigen Ukraina. I T. Heier (Ed.), *Krigen i Ukraina* (s. 233–254). Fagbokforlaget.
- Rieker, P., Riddervold, M. & Gunnarsdottir, E. (2023b). EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk og implikasjoner for Norge. *Internasjonal politikk*, 81(4), 574–586.
- Russo, T. (2023). The security implications of enlargement on EU fundamentals. I T. Russo, A. Oriolo & G. Dalia (Eds.), *Solidarity and rule of law: The new dimension of EU security* (s. 49–73). Springer.
- Scazzieri, L. (2023, 24. august). Meloni's balancing act. *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/future-eu/opinion/melonis-balancing-act/>
- Schimmelfennig, F. (2016). Good governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union. *European Journal of Political Research*, 55(4), 789–810. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12152>
- Schimmelfennig, F. (2021). Liberal intergovernmentalism. I M. Riddervold, J. Trondal & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave handbook of EU crises* (s. 61–78). Palgrave Macmillan.
- Smith, M. (2018). The EU, the US, and the crisis of contemporary multilateralism. *Journal of European Integration*, 40(5), 539–553.
- Szép, V. & Ramses A. Wessel, R. A. (2023). Making faster and better decisions in EU common foreign and security policy (Policy brief nr. 2). *Carnegie Europe Foundation*. <https://www.engage-eu.eu/publications/making-faster-and-better-decisions-in-eu-cfsp>
- Tocci, N. (2024, 5. januar). Europe's stance on Gaza has undermined its credibility. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/europe-israel-gaza-war-hamas-undermined-credibility/>
- Zielonka, J. & Rupnik, J. (2020). From revolution to «counter-revolution»: Democracy in Central and Eastern Europe 30 years on. *Europe-Asia Studies*, 72(6), 1073–1099.

KAPITTEL 7

Handelspolitikken overfor tredjeland: Økt EU-avhengighet for Norge og EFTA?

Arne Melchior Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Abstract: While the EU is a customs union with a common trade policy, EFTA is a free trade area where countries are free to define their trade policy for third countries. In 2025, EFTA has free trade agreements with 44 non-EU countries. The analysis of this chapter shows that the trade policy sovereignty of EFTA is not absolute and there have been considerable elements of “parallelism” between EFTA and EU external trade policy. About half of EFTAs trade agreements with third countries were linked to EU-initiated processes in the European neighborhood (Eastern Europe, Balkan, Euro-Med). From the turn of the century, EFTA independently negotiated important agreements with countries beyond Europe. Recently, there have been new elements of trade policy “parallelism”: The EEA (European Economic Area) agreement interferes more directly with third-country trade policy; e.g. in the environmental area. Furthermore, security and trade defense challenges have added a new grey area of trade measures outside the scope of EFTA’s trade agreements, with growing Norway-EU cooperation and EFTA as a bystander so far. Geopolitical tensions and a weaker global trade regime may increase the importance of EFTA’s trade agreements as a diplomatic arena.

Keywords: EFTA, free trade agreements, Norway and the EU, trade policy, sovereignty

Innledning¹

I EU står handelspolitikken i en særstilling siden denne fra starten i 1957 var det første felles politikkområdet der landene avga suverenitet til EUs felles institusjoner. Ifølge Romtraktaten var EU en tollunion med felles ytre handelspolitikk, og Europakommisjonen kunne forhandle handelsavtaler med tredjeland på vegne av medlemslandene. I EU har den felles handelspolitikken blitt konsolidert over tid, med stadig flere områder lagt under EU-institusjonenes «eksklusive kompetanse». EUs handelsavtaler har dermed blitt stadig dypere og mer omfattende. Handelspolitikkenes særstilling i EU innebærer at bokens scenario III med konsolidering har vært og er dominerende på dette politikkområdet.

Tendensen mot konsolidering med eksklusiv EU-kompetanse i handelspolitikken er likevel ikke uten gråsoner, unntak og konflikter. EUs nyere handelsavtaler har ofte omfattet saksområder der ansvaret er delt mellom EU og medlemslandene, for eksempel deler av investeringsområdet. Slike «blandede avtaler» må ratifiseres av hvert enkelt medlemsland. En illustrasjon er handelsavtalen mellom EU og Canada, som var ferdigforhandlet i 2016, men som i 2024 fortsatt ikke var godkjent av ti medlemsland. Et annet eksempel er eksportkontroll, som er knyttet til forsvars- og sikkerhetspolitikken – som er et nasjonalt ansvar. Selv om dette er handelspolitikk, er den eksklusive kompetansen begrenset, og EU-landene taler fortsatt ikke med én stemme utad (Micara, 2012). Ansvaret for implementering er på land-nivå, noe som gir nasjonal differensiering av praksis på området. Et spørsmål er om tendensen i retning av økt konsolidering i EUs handelspolitikk vil fortsette som før, eller om det er fare for renasjonalisering i deler av handelspolitikken. Situasjonen i 2025, med krig og geopolitisk konflikt, skaper nye spenninger, og vi analyserer mot slutten av kapittelet om disse bidrar til konsolidering eller differensiering.

I motsetning til EU er EFTA et frihandelsområde og ikke en tollunion, der EFTA-landene står fritt til å ha egne tollsatser og til å inngå egne avtaler med tredjeland. I tråd med dette har et aksiom i norsk utenrikspolitikk vært at vi står fritt til å utforme vår egen handelspolitikk. Den handelspolitiske

1 Takke for nyttige kommentarer til et tidligere utkast fra bokens redaktører samt medforfattere og andre deltakere på ARENA-seminar 31. mai 2024. Takke også til Ove Christian Owe, Lars Erik Nordgaard og Karen Elisabeth Udgaard i Nærings og fiskeridepartementet for nyttige samtaler og kommentarer til et tidligere utkast. Som vanlig hviler ansvar for eventuelle feil og mangler på forfatteren. Takke for finansiell støtte fra prosjekt EUROSHOCKS (Shocking Times for European Economic Integration, Norges forskningsråd, prosjektnr. 325996).

uavhengigheten er også et argument i EU-debatten: Fra «motmeldingen» av Folkebevegelsen mot norsk medlemskap i Fellesmarkedet (1972, s. 39) til i dag har selvråderett i handelspolitikken vært et argument mot EU-medlemskap.²

Et hovedinstrument i denne handelspolitiske friheten har vært EFTAs handelsavtaler med land utenfor EØS. Årene 1991–1995 var et tidsskille for EFTA, som ble redusert fra sju til fire medlemmer da Finland, Sverige og Østerrike gikk inn i EU i 1995. I tillegg sa Sveits i en folkeavstemning i 1991 også nei til EØS, slik at bare Norge, Island og Liechtenstein ble med. Med ulike løsninger for samarbeidet i Europa ble forhandlinger om frihandelsavtaler med tredjeland en hovedaktivitet for EFTA-4 inkludert Sveits. EFTA har siden 1990 forhandlet 44 felles frihandelsavtaler med land utenfor EU og EØS. I den «liberale tidsepoken» etter 1991 hadde EFTA stor suksess med disse avtalene. Melchior (2018) viste at EFTA, målt gjennom antall avtaler med verdens viktigste land, i 2017 var i verdenstoppen sammen med Chile, Singapore og Sør-Korea og et hakk foran EU.

I dette kapittelet analyserer vi EFTAs handelsavtaler med tredjeland i perioden 1991–2024 i lys av EUs handelspolitikk, inkludert graden av konsolidering i EU. Er forestillingen om uavhengighet av EU i handelspolitikken overfor tredjeland en illusjon eller en myte? Ved nærmere etter-syn viser det seg at uavhengigheten av EU slett ikke er absolutt. Analysen viser at over halvparten av EFTAs frihandelsavtaler var direkte resultat av handelspolitiske prosesser initiert av EU overfor land i Europa og rundt Middelhavet. Til tross for EFTAs formelle selvstendighet var det dermed et sterkt innslag av «parallellisme» der EFTA ble påvirket av EUs handelspolitikk overfor tredjeland. Fra tusenårsskiftet forhandlet EFTA mange viktige avtaler uavhengig av EU, med partnere i Asia, Afrika og Amerika. Dette var en periode med sterkere reell handelspolitisk uavhengighet for EFTA.

I kapittelet spør vi videre hva som skjer med den handelspolitiske uavhengigheten i 2020-årene, med krig og geopolitisk konflikt. I denne nye situasjonen er handelspolitikken politisert og koblet til andre felter på en helt ny måte, der menneskerettigheter, det grønne skiftet, digital transformasjon, sikkerhetspolitikk og beredskap blir viktigere hensyn i handelspolitikken enn tidligere. For EUs del bidrar de nye utfordringene til ytterligere konsolidering av handelspolitikken (i tråd med scenario III),

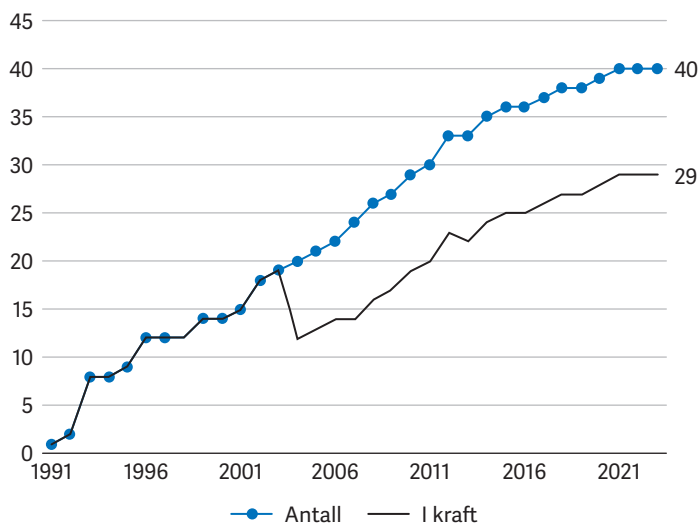
2 Se for eksempel intervju med tidligere senterpartiminister Ola Borten Moe i *Dagens Næringsliv* 1. desember 2023, i artikkelen «Mener Vesten må dominere resten».

med handlekraft og en rekke nye initiativer. Men videreutviklingen av det indre marked er nå også avhengig av tiltak overfor tredjeland, og skillet mellom intraeuropaisk og ytre handelspolitikk blir svakere.

I denne perioden fortsetter EFTA å forhandle nye og viktige handelsavtaler, men det oppstår en ny gråsoner utenfor avtalene der handelspolitikk overfor tredjeland blir importert via EØS og samarbeid med EU og andre på sikkerhetsområdet. Med et svekket globalt handelssystem blir både EUs og EFTAs handelsavtaler med tredjeland viktigere enn før, samtidig som viktige deler av politikken faller utenfor avtalene. Trenden mot konsolidering i EUs handelspolitikk overfor tredjeland motsvares dermed av en fragmentering av den ytre handelspolitikken for Norge, med en del i EFTA-avtalene, en del i EØS og en del via nasjonalt samarbeid med EU.

EFTA – fra null til 44 frihandelsavtaler

Figur 7.1 viser veksten i antall EFTA-avtaler med tredjeland unntatt EU i perioden 1991–2023.³



Figur 7.1 Felles EFTA-avtaler med tredjeland 1991–2023.

³ Figuren er basert på år for ikrafttreden; datakilder: Regional Trade Agreements Database, World Trade Organisation (rtais.wto.org) og EFTAs nettsider (<https://www.efta.int/trade-relations/free-trade-network>). Vedlegg tabell 7.1. og 7.2 lister opp avtalepartnerne.

Fra den første avtalen med Tyrkia i 1991 til avtalene med India, Kosovo og Thailand i 2024 var 44 avtaler inngått. Figuren dekker de 40 avtalene som var trådt i kraft i 2024. Elleve avtaler var med land som ble EU-medlemmer i årene 2004–2013, og som da også ble med i EØS. Den nederste kurven viser antall EFTA-avtaler som fortsatt var i kraft etter at disse hadde falt fra. Siden noen avtaler gjaldt flere land (se tabell 7.2 i vedlegget), omfattet de 29 avtalene som var i kraft i 2024, 40 land. Plusser vi på Moldova, India, Kosovo og Thailand, blir det 33 avtaler med 44 land fra 2025.⁴

Alle de 40 avtalene i figur 7.1 var forhandlet av EFTA inkludert Sveits, med unntak av avtalen med Storbritannia fra 2021, som bare gjaldt de tre EFTA-landene i EØS. Sveits forhandlet direkte med Storbritannia en mindre omfattende avtale, og forhandlinger om en mer omfattende avtale var i 2024 underveis. I tillegg til de felles avtalene har både Norge, Sveits og Island forhandlet frihandelsavtaler med Færøyene (iverksatt i henholdsvis 1993, 1995 og 2006). Sveits har i tillegg avtaler med Japan (2009) og Kina (2014), og Island har avtale med Kina (2014).

EFTA har gjennom felles forhandlinger styrket sin økonomiske betydning og forhandlingsposisjon. Mens avtalene er forhandlet i fellesskap, omfatter de også nasjonale «særordninger» eller særskilte protokoller, spesielt på landbruksområdet, der både Island, Norge og Sveits har høy beskyttelse. EFTA-landene har svært ulik næringsstruktur: Sveits er en betydelig industrinasjon med stor farmasøytisk industri, mens Island og Norge er mer råvarebaserte og har betydelige interesser på fiskeriområdet. På grunn av landets industri legger Sveits vekt på immaterialrett (for eksempel patentrettigheter for medisiner), som kan være et kontroversielt og vanskelig tema i noen forhandlinger. EFTA er dermed et «fornuftsekskap» med felles interesser, men også indre motsetninger.

EFTA fase 1: «parallellisme» med EU

Av de 41 avtalene EFTA forhandlet i perioden 1991–2023, var 25 nært knyttet til initiativer og prosesser i EU. Vi omtaler dette som «parallellisme», selv om innholdet i EFTAs avtaler var forskjellig fra EUs. Denne

4 I tillegg til avtalene i figur 7.1 er det flere forhandlinger som av ulike grunner aldri har kommet helt i mål. Dette gjelder noen enkeltland (Algerie, Honduras). Forhandlingene med Den eurasiatiske økonomiske union (RuBeKa) ble suspendert i 2014 som følge av konflikten i Ukraina. Forhandlingene med Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay og Uruguay) kom nesten i mål i 2018, men noe gjensto, og det har vært politiske komplikasjoner med både ratifikasjon i Europa og skiftende regjeringer i Brasil (se Fossum et al., 2024).

«samkjøringen» med EU skjedde gjennom fire ulike EU-initierte prosesser over tid:

- Avtaler i 1990-årene med 11 av 13 nye EU-medlemsland parallelt med EUs assosieringsavtaler.
- Avtaler med seks land rundt Middelhavet som følge av EUs «Barcelona-prosess» eller «Euro-Mediterranean Partnership» i 1996–2005. EU inngikk avtaler med ti land i Nord-Afrika og Midtøsten. EFTA hadde avtaler med Tyrkia og Israel fra før. Med Algerie kom forhandlingene aldri i mål, og Syria var av utenrikspolitiske grunner ikke aktuelt.
- Den tredje EU-prosessen var EUs stabiliserings- og assosieringsprogram for seks deltakerland på Vest-Balkan. EU forhandlet avtaler med disse seks i perioden 2001–2016. Etter at også avtalen med Kosovo kom på plass høsten 2024, har EFTA forhandlet avtaler med alle de seks.
- Den fjerde prosessen var EUs tilsvarende assosieringsprogram for Ukraina, Georgia og Moldova. Mens EU inngikk avtaler med alle i 2014, var EFTA to år tidligere ute med Ukraina, men henholdsvis tre og ni år etter med Georgia (2017) og Moldova (2023).

Tabell 7.1 i vedlegget viser de aktuelle landene, og når henholdsvis EU og EFTA inngikk avtaler med dem. Samordningen med EU var økonomisk motivert, for å følge utviklingen og oppnå likeverdige handelsbetingelser med EU. For de tre siste prosessene var det også et teknisk argument for at EFTA fulgte i EUs kjølvann: I EU ville man innføre såkalt kumulasjon for opprinnelsesregler i området, som betyr at man kan få tollfrihet også dersom innsatsvarene i et produkt kommer fra andre deltakerland. Den såkalte Pan-Euro-Med-avtalen eller PEM-konvensjonen ble etablert i 2007. Hensynet til å delta i PEM-konvensjonen var en motivasjon for EFTA til å forhandle alle de aktuelle avtalene i tillegg til ulike økonomiske og handelspolitiske vurderinger. PEM-konvensjonen er senere jevnlig oppdatert og er fortsatt viktig.

Selv om EFTA inngikk avtaler parallelt med EU, var det betydelige forskjeller mellom avtalene: EUs avtaler var del av bredere prosesser, enten mot medlemskap eller mot «naboskapspolitikk». For eksempel inkluderte Barcelonaprosessen og samarbeidet med Vest-Balkan også sikkerhet og samarbeid mellom deltakerlandene, og de to andre prosessene skulle – eller skal – forberede landene til medlemskap gjennom ulike reformer. I tillegg var handel med tjenester inkludert i alle EUs avtaler bortsett fra i

Barcelonaprosessen. For EFTA var det bare avtalene med Ukraina, Georgia og Moldova som omfattet tjenestehandelen; alle de andre omfattet bare varehandelen (selv om noen av avtalene senere er modernisert).

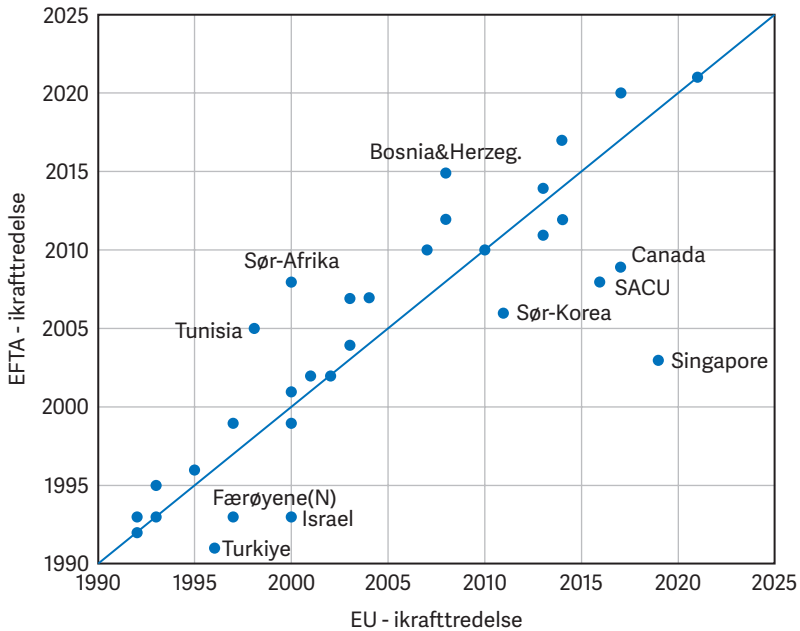
EFTA fase 2: fra Europa til verden

De EFTA-avtalene vi har omtalt så langt, er alle i Europa eller Europas nabolag. Disse var dermed en fortsettelse av den regionale integrasjonen i Europa. Fram til 1990-årene var frihandelsavtaler i hovedsak et regionalt fenomen, med avtaler innenfor verdens regioner, det være seg Europa, Afrika, Amerika eller Asia.

Globalisering og vekst i andre verdensdeler, spesielt i Asia, skapte sterkere behov for handelsavtaler på tvers av kontinenter samt innad i Asia. Fra tusenårsskiftet gikk også forhandlingene i World Trade Organisation (WTO) tregere, og den såkalte Doha-runden fra 2001 kom aldri i mål. Mangelen på handelsreformer i WTO økte motivasjonen for å inngå andre handelsavtaler. Det kan her også være en dominoeffekt ved at jo flere land som har preferanser i et marked, desto større er problemet med å stå utenfor (se f.eks. Baldwin, 1995; Melchior, 1997, kapittel 4 og 5). Nyere forskning har dessuten vist at forskjeller i toll mellom ulike leverandører i samme marked slår sterkt ut i markedsandelene (se f.eks. Fontagné et al., 2022) fordi fordelingen av salg mellom leverandørene kan endres. Hvis tollene reduseres like mye for alle leverandører, er effekten svakere.

Fra tusenårsskiftet kan vi derfor snakke om et globalt kappløp for frihandelsavtaler. Sammen med land som Sør-Korea, Singapore og Chile var EFTA aktiv deltaker i denne nye utviklingen. I EFTA tok man her selvstendige initiativer, og samkjøring med EU var aktuelt bare i noen tilfeller. EFTA var her tidligere ute enn EU når det gjaldt flere viktige land. Figur 7.2 sammenlikner tidslinjen for inngåelse av avtaler for 38 land eller grupper av land der både EFTA og EU har inngått frihandelsavtaler.

For punkter over diagonalen var EU raskere ute enn EFTA, mens det er omvendt for punkter under diagonalen. De europeiske «parallell-avtalene» er en viktig grunn til at mange av punktene ligger nær eller like over diagonalen (med EFTA litt etter EU). Men figur 7.2 viser at EFTA var raskere ute enn EU for flere av avtalene i andre verdensdeler (Sør-Korea, Singapore, Canada og SACU (South African Customs Union) unntatt Sør-Afrika). Tidlig i 2000-tallet var dermed EFTA mer proaktiv

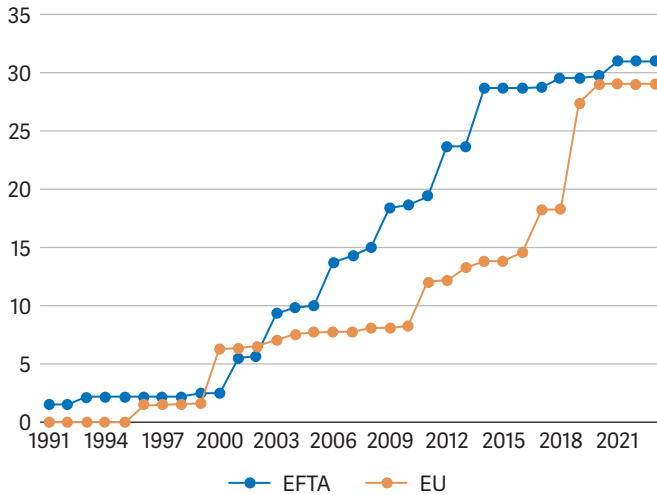


Figur 7.2 38 handelsavtaler – år for ikrafttredelse for EFTA versus EU (Datakilder: som for figur 7.1).

enn EU og blant de fremste i «det globale kappløp» for frihandelsavtaler (Melchior, 2018).

Sammenlikningen i figur 7.2 er ikke helt rettferdig, siden EU i dag har over 70 frihandelsavtaler, det vil si mange flere enn EFTA. Disse inkluderer avtaler med mange utviklingsland i det såkalte Lomé-samarbeidet med land i Afrika, Karibia og Stillehavet. Fram til 2007 hadde EU her omfattende handelspreferanser, men disse er senere erstattet av handelsavtaler – de såkalte EPA-avtalene (Economic Partnership Agreements) – med mange av landene. EU har dermed mange flere handelsavtaler enn EFTA, men målt i økonomisk betydning hadde EFTA likevel et forsprang tidlig på 2000-tallet. Figur 7.3 viser avtalepartnernes andel av verdens handel med varer og tjenester, for EU og EFTA.⁵

⁵ Datakilder: World Development Indicators (for handelstallene). Vi bruker her handelsverdiene i 2018 for å beregne andelene, for å belyse avtalenes betydning i dagens situasjon og fordi 2018 har god data-dekning. Informasjon om handelsavtalene er fra de samme kilder som for figur 7.1 og 7.2 og i tillegg Europakommisjonens hjemmesider (European Commission > Trade and Economic Security > EU trade relationships by country/rRegion > negotiations and agreements; https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en). Her finnes også informasjon om alle EUs handelsavtaler.



Figur 7.3 Andel (prosent) av verdenshandelen med varer og tjenester for land (utenfor EU og EFTA) der EU og EFTA har inngått handelsavtaler.

Fram til 2014 dekket EFTA en større del av verden utenfor Europa med sine avtaler, men mot slutten av perioden dekket av figuren hadde EU kommet opp på omtrent samme nivå. Et viktig bidrag var EUs avtale med Japan i 2019.⁶ Avtalen med India fra 2024 betyr at EFTA igjen kan få et forsprang. Sveits og Island har dessuten avtaler med Kina og Sveits med Japan, slik at deres avtaler målt på denne måten fortsatt dekker mer av verden enn EUs avtaler. Vedleggets tabell 7.2 viser de 14 EFTA-avtalene som er inngått i tillegg til «nabokapsavtalene» omtalt i forrige avsnitt. Av disse var sju i Amerika og fem i Asia, inkludert viktige land som Mexico, Chile, Canada, Singapore, Sør-Korea og Indonesia.⁷

Analysen her viser dermed at man i EFTA tidlig på 2000-tallet hadde nytte av den handelspolitiske selvråderetten og klarte å bruke denne ved å få handelsavtaler med viktige land over hele verden. Norges handelspolitikk var i denne perioden en gunstig treenighet, med EØS-avtalen i Europa, globale handelsregler og rettssikkerhet via WTO og frihandelsavtaler via EFTA som sikret adgang til viktige markeder.

6 Figuren dekker bare EFTAs felles avtaler, ikke avtalene Sveits og Island har med Kina og Japan.

7 Avtalene med India og Thailand var ferdigforhandlet i 2024 og er ikke med i tabellvedlegget, siden de ikke var trådt i kraft.

Innholdet i avtalene: kvantitet versus kvalitet

Mens EØS-avtalen er verdens dypeste handelsavtale (med unntak av EU) med bindende og felles regler på et utall områder, er EFTAs frihandelsavtaler med land utenfor EØS mindre omfattende. EØS-avtalen innebærer tilslutning til et omfattende juridisk regime, mens EFTAs frihandelsavtaler er smalere mellomstatlige avtaler.

Tosidige avtaler er resultat av de to partenes interesser og tilnærminger, i tillegg til juridiske og normative føringer som kan påvirke hva som er mulig eller oppfattet som ønskelig. Gjennom å forhandle felles avtaler øker EFTA-landene sin forhandlingsstyrke og blir en mer interessant partner for frihandelsavtaler. EFTA-landene er små og rike land som i hovedsak er liberalt orientert i handelspolitikken, med ett spektakulært unntak: For landbruk er Island, Norge og Sveits blant de land som har høyest tollbeskyttelse i verden.⁸ I forhandlingene om markedsadgang er landbruk dermed en sammenfallende defensiv interesse for EFTA-landene. På motsatt side er Norge og Island råvarenasjoner med en betydelig offensiv handelspolitisk interesse for sjømat (Melchior & Sverdrup, 2015), mens Sveits er en viktig industrinasjon (Melchior & Nordås, 2024). Blant annet har Sveits en betydelig farmasøytisk industri og derfor også interesse av best mulig beskyttelse av intellektuelle eiendomsrettigheter. En illustrasjon er at handelsavtalen mellom Sveits og Japan er mer vidtgående enn EFTA-avtalene på dette punktet (Maurer, 2016). På grunn av ulike offensive interesser kan koordinering av EFTA-landenes interesser noen ganger være krevende, men alt i alt har EFTA-landene lyktes med og tjent på felles opptreden.

Av internasjonale føringer er WTO viktigst. Hovedprinsippet i WTO er at handelspolitikken skal være ikke-diskriminerende, men artikkel XXIV i GATT-avtalen (WTO, 1994a, 1994b) og artikkel V i GATS-avtalen (WTO, 1994c) tillater frihandelsavtaler på visse vilkår.⁹ Viktig er at WTO «tvinger» landene til omfattende tollnedtrapping ved at artikkel XXIV krever at frihandelsavtaler mellom utviklede land må fjerne tollene for det meste av handelen («substantially all the trade»). I tillegg bygger frihandelsavtalene ofte på WTOs

8 Ifølge WTO (2023a) lå Norge og Sveits på fjerde- og femteplass i 2022, med henholdsvis 36 og 32 prosent gjennomsnittlig anvendt toll for landbruksvarer. Island var nummer 18 med 24 prosent. Siden tollene er lav for ikke-sensitive varer (som tropisk frukt o.l.), er tollene for de sensitive varene mye høyere. Og de øvre grensene for tollene (bundet toll) er over 100 prosent for Norge og Island. For landbruk kan detaljene også være krevende i EFTA-forhandlingene med tredjeland, og for å skape mer fleksibilitet avtales disse ofte for hvert enkelt EFTA-land i form av vedlegg eller brevvekslinger i tillegg til den felles EFTA-avtalen.

9 GATT og GATS er delavtaler i WTO. For GATT skilles det mellom den opprinnelige GATT 1947 og den oppdaterte GATT 1994. Artikkel XXIV gjelder i begge.

spesifikke regler på ulike delområder, som tekniske og veterinære handelshindringer, intellektuelle eiendomsrettigheter, offentlige innkjøp,¹⁰ antidumping med mer. Frihandelsavtalene kan bygge på WTO-regelverket på ulike vis:

- Svakest er at man henviser til eller inkorporerer WTO-regelverket uten noen ytterligere presisering.¹¹
- Sterkere er at man henviser til eller inkorporerer WTO-regelverket og i tillegg har ordninger for konsultasjoner, kontaktpunkter, informasjonsflyt, behandlingsprosedyrer eller annen handelsfasilitering samt tvisteløsning. For tjenestehandel kan det også være snakk om forpliktelser til implementering av det som er avtalt i WTO.
- Enda sterkere er at man på områder som dekkes av WTO, har mer vidtgående forpliktelser enn i WTO, som lengre patentperioder, økt markedsadgang for tjenester eller offentlige innkjøp, forbud mot antidumpingtiltak og liknende.
- Frihandelsavtalene kan også inneholde elementer som ikke dekkes av WTO, for eksempel konkurranseregler eller bestemmelser om investeringer og bærekraftig utvikling.

De to midterste av disse tilnærmingene, eventuelt også den siste, omtales gjerne som WTO+ og benyttes ofte i EFTA-avtalene. Avhengig av forhandlinger og ambisjonsnivå inneholder EFTA-avtalene ulike grader av WTO+. De fleste av EFTA-avtalene har innslag på de to siste nivåene i dette hierarkiet.

Avtalene påvirkes også av tidsånden: Normative eller politiske holdninger til hva som er ønskelig eller akseptabelt, påvirker klimaet i forhandlingene. For eksempel analyserer Melchior (2015) hvordan forhandlingsklimaet for multilaterale og tosidige avtaler om tekstilkvoter i 1980-årene ble endret i løpet av få år. Det samme gjelder også for frihandelsavtalene. Fram til 1990-årene var enkelte land tilbakeholdne til å inngå bilaterale handelsavtaler fordi det kunne undergrave WTO. Denne reservasjonen spilte også en rolle for EUs tilbakeholdenhet. Men holdningen endret seg som følge av Asias vekst og senere på grunn av WTOs stagnasjon

10 WTOs avtale om offentlige innkjøp er en plurilateral avtale som ikke omfatter alle WTOs medlemmer. Gjennom frihandelsavtaler kan tilsvarende regler oppnås for land som ikke er med i WTO-avtalen på dette feltet.

11 Forskjellen mellom henvisning og inkorporering er at for sistnevnte kan også mekanismene for tvisteløsning i frihandelsavtalen benyttes, mens henvisning betyr at tvister må tas opp i WTO. Inkorporering er derfor sterkere enn henvisning.

på 2000-tallet og den omtalte dominoeffekten. En annen endring over tid er holdningene til menneskerettigheter og bærekraft: Ikke bare har disse temaene (særlig bærekraft) kommet inn i avtalene; det har også skapt en politisering av avtalene som ikke eksisterte før. For eksempel har uklarheter om miljø skapt et problem for den politiske aksepten av handelsavtaler med Mercosur for både EU og EFTA (Fossum et al., 2024). De siste årene har geopolitiske spenninger og «militarisering» av handelspolitikken lagt nye føringer: Fra 2014 var en handelsavtale med Russland uaktuelt, og det er strid om hvorvidt en handelsavtale med Kina er legitimt, i lys av både geopolitikk og menneskerettigheter.

I takt med tiden har innholdet i EFTAs handelsavtaler endret seg over tid:

- Fra varer til også tjenester: De tidligste EFTA-avtalene omfattet ikke handelen med tjenester. Dette gjaldt de fleste av «parallellavtalene» omtalt ovenfor. Den første tredjelandsavtalen som omfattet tjenestehandel, var Mexico-avtalen fra 2001, men med få forpliktelser. Senere har stadig flere avtaler omfattet tjenester med mer forpliktende regler, og noen av de tidlige avtalene er senere modernisert. Oppgradering har skjedd for Tyrkia (2022), Chile (2024) og Ukraina (2025), og forhandlinger med Canada, Mexico og SACU er påbegynt.
- Utvidet regelverk: EFTAs andregenerasjonsavtaler la sterkere vekt på å ha med regler om offentlige innkjøp og investeringer. Medin (2019) viser at de fleste senere EFTA-avtalene har med slike bestemmelser, mens det gjelder bare noen få av de tidligere avtalene. Basert på en studie av 21 ulike avtaler gir Maurer (2016) en mer detaljert oversikt over bestemmelsene om blant annet investeringer og offentlige innkjøp i EFTAs avtaler.
- Tvisteløsning: Den svakeste formen er her at tvister skal løses gjennom konsultasjoner. Sterkere er det at det er obligatorisk eller åpnes for tvisteløsning med eksternt panel i tilfeller av uenighet. Denne «kvasi-juridiske» modellen er vanligst i moderne handelsavtaler (Chase et al., 2016) og brukes i EFTAs avtaler. Men enkeltområder kan være unntatt fra tvisteløsningen.
- Bærekraftig utvikling: Fram til rundt 2010 var fokus i EFTA-avtalene på markedsadgang og økonomiske betingelser, men fra da ble det også lagt sterkere vekt på avtalebestemmelser om bærekraftig utvikling (miljø, arbeidsvilkår og i noe mindre grad menneskerettigheter)

(Maurer, 2016). Et viktig spørsmål internasjonalt er om krav til bærekraft er bindende og operative, og om de er underlagt tvisteløsning, inkludert voldgift. EFTAs modell innebærer betydelig bruk av bindende forpliktelser («skal-bestemmelser») på bærekraftområdet, mens kapitlet om bærekraft som sådan er unntatt fra bestemmelsene om voldgift i tvisteløsningen. I andre frihandelsavtaler der miljøspørsmål er underlagt voldgift, er det vanlig med mindre forpliktende avtalebestemmelser om bærekraft («bør-bestemmelser»). Et eksempel på sistnevnte er CPTPP-avtalen¹².

- Avtalen mellom EFTA-3 (unntatt Sveits) og Storbritannia er EFTAs mest omfattende og avanserte handelsavtale. Hovedforklaringen var at avtalen kunne bygge på tidligere EU-medlemskap og EØS. På reguleringsområdet legger EØS føringer for hvilke avtaler EFTA-3 kan inngå med tredjeland. For tekniske og veterinære handelshindringer (TBT og SPS)¹³ valgte derfor EFTA-3 å «vente på gangen» til EU og Storbritannia hadde forhandlet ferdig, og TCA (Trade and Cooperation Agreement) la dermed føringer for disse delene av EFTA-avtalen. Avtalen illustrerer at dersom EFTA vil inngå avanserte avtaler på reguleringsområdet, legger EØS-avtalen føringer for dette. Men i Storbritannia ønsket man en tradisjonell frihandelsavtale snarere enn en EØS-liknende avtale, noe som reduserte innslaget av «kopibestemmelser» på reguleringsområdet. EFTA-3-avtalen hadde på andre områder mange selvstendige elementer. Den steile holdningen på landbruksområdet i Norge, anført av daværende landbruksminister Bollestad, blokkerte imidlertid for en løsning med vesentlig bedre markedsadgang for sjømat sammenliknet med vilkårene i EØS (Landbruk 24, 2021)
- Avtalen med India fra 2024 inneholder en bestemmelse om at EFTA skal «ta sikte på» å investere 100 milliarder USD i India og skape én million arbeidsplasser i løpet av 15 år. Graden av måloppfyllelse skal undersøkes etter fem år, og India kan ta opp saken dersom forpliktelsen ikke oppfylles. Etter 20 år kan India trekke tilbake enkelte forpliktelser om tollreduksjon dersom målene ikke er oppnådd. Denne typen forpliktelse er ny og kan tyde på at det var harde forhandlinger og en pris å betale for å få en avtale på plass.

12 Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership består av elleve land rundt Stillehavet, etter at USA trakk seg fra avtalen i 2018.

13 TBT = technical barriers to trade, SPS = sanitary and phytosanitary measures).

Maurer (2016, s. 48) sammenlikner EUs og EFTAs handelsavtaler og konkluderer at «EFTA agreements still focus on traditional areas of market access, while EU agreements are more elaborate, values-driven, political and comprehensive». Mens EFTA ikke er en stormakt som kan sette standardene, er EU verdens største handelsaktør med større forhandlingsmakt og en premissleverandør for global regulering på handelsområdet. EFTA har mindre forhandlingsmakt og er derfor mer pragmatisk, med søkelys på markedsadgang. I stormakter som USA og EU har man hatt sterkere oppmerksomhet på «kondisjonalitet» i handelspolitikken (Meunier & Nicolaïdis, 2006).

Også for EU er det spørsmål om hvorvidt regler for kondisjonalitet og bærekraft er forpliktende eller ikke. Borchert et al. (2021) analyserer graden av forpliktelse for regler om menneskerettigheter og bærekraft i 29 av EUs handelsavtaler. De finner at bare 22 prosent (14 av 63) av bestemmelsene på disse områdene var juridisk bindende («enforceable»)¹⁴. Men i de nyeste avtalene fra 2010 var dette oftere tilfellet. Også for EU har det vært ulike faser over tid, med start fra 1995 og opptrapping etter Lisboa-traktaten i 2009 (Borchert et al., 2021). Forfatterne konkluderer med at kondisjonaliteten i EUs frihandelsavtaler har hatt begrenset juridisk bindingsgrad, mens muligheten har vært større for EUs handelspreferanser for utviklingsland, der tollpreferansene er gitt ensidig og kan trekkes tilbake dersom de aktuelle land ikke etterlever kravene.

Man skal derfor ikke overdrive effekten av eller gevinstene ved EUs kondisjonalitet i handelspolitikken. Kondisjonaliteten har også bidratt til at EU er en mer krevende handelspartner, der forhandlingspartnerne kan stritte imot. EU har også beskyttelsesinteresser på et bredere område, for eksempel for biler og tekstilvarer, noe som kompliserer forhandlingene.¹⁵ Sann sett er EFTA enklere, og dette har bidratt til suksessen med handelsavtalene. Det er likevel et dilemma for EFTA at dagens handelspolitikk er mer politisert enn tidligere, og at det kanskje ikke lenger er nok å inngå smale og kommersielt motiverte avtaler på samme måte som før. I en situasjon med geopolitisk spenning og klimakrise kan det også bli stilt nye krav i EFTAs fase 3 i handelspolitikken.

14 Marx et al. (2017) undersøker om EUs regler om arbeidsstandarder er bindende, og de kommer til en liknende konklusjon.

15 Samtidig har EU «mer å gi» i forhandlingene gjennom lavere toll, mens Norge har svært lav toll for industrivarer, og avtalepartnerne har dermed mindre å tjene på dette området. Dette har blant annet vært en utfordring overfor Japan, som allerede har null toll for sine viktigste eksportvarer.

Oppsummert er EFTAs avtaler innholdsmessig ikke blåkopier av EUs, og EFTA har utviklet sin egen modell basert på interessefellesskapet mellom de fire landene. EFTA har mindre forhandlingsstyrke enn EU, og avtalene er derfor smalere og har sterkere vektlegging på markedsadgang som hovedelement.

Handelspolitikken i EU: konsolidering eller fragmentering?

Mens EFTA i den ytre handelspolitikken er et pragmatisk interessefellesskap, er EUs ytre handelspolitikk en traktatfestet og juridisk veldefinert grunnpilar i EU-samarbeidet. EUs institusjoner hadde fra starten «eksklusiv kompetanse», og medlemslandene frasa seg retten til å drive egen handelspolitikk. Ved starten i 1957 var CCP («Common commercial policy») avgrenset til handelen med varer, men over tid er handelen med tjenester, investeringsspørsmål, offentlige innkjøp, konkurranseregler, patentbeskyttelse og mer lagt til. Ansvarsfordelingen mellom medlemslandene og EUs institusjoner har kontinuerlig vært gjenstand for debatt og strid, men virkeområdet for CCP er gradvis utvidet gjennom traktatendringer og vedtak i EU-domstolen (for en oversikt, se UK Foreign and Commonwealth Office 2014). En viktig milepæl var Lisboa-traktaten fra 2009, som fastslo at handel med tjenester, intellektuelle eiendomsrettigheter (patentbeskyttelse o.l.) og utenlandske direkteinvesteringer («foreign direct investments», FDI) var del av CCP. Fortsatt gjensto en del uklarheter, og i en avgjørelse i 2017 fastslo EU-domstolen at porteføljeinvesteringer og såkalt investor-stat-tvisteløsning (der bedrifter kan reise sak mot staten for brudd på avtalebestemmelsene) er utenfor den eksklusive kompetansen under CCP (Conconi et al., 2021). Konklusjonen var basert på en gjennomgang av EUs handelsavtale med Singapore, og den omtales derfor som Singapore-beslutningen.

Spørsmålet om EU-myndighet er ikke enten-eller; det er også mulig med delt kompetanse der medlemslandene fortsatt kan agere på egen hånd. Dette gjelder for eksempel handelsrettet bistand. Nå det gjelder handel med utdanning, helsetjenester og kultur- og utdanningstjenester gjelder CCP, men det er krav om enstemmige beslutninger om handelsavtaler, og EU-avtaler må ikke gå på tvers av nasjonal lovgivning (UK Foreign and Commonwealth Office 2014). Transportsektoren er delvis utenfor CCP. Det gjenstår fortsatt gråsoner, og det kan i forberedelsene være forhandlinger internt i EU om hvorvidt en avtale er eller ikke er innenfor CCP (for en juridisk oversikt, se Conconi et al., 2021).

Hvis en handelsavtale også omfatter temaer der EU ikke har eksklusiv kompetanse, omtales den som en «blandet avtale» der ikke bare EU, men også medlemslandene hver for seg er avtalepartnere. Etter Lisboatraktaten må alle EUs handelsavtaler godkjennes av EU-parlamentet, men blandede avtaler må også ratifiseres av nasjonale – og for enkelte land til og med i regionale – parlamenter. Tidligere var nesten alle EUs handelsavtaler blandede, men de nye reglene gjorde slike avtaler mer problematisk. EUs handelsavtale med Canada (EU Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement [CETA]) var ferdig forhandlet i 2016 og iverksatt provisorisk fra 2017, men i august 2024 var avtalen fortsatt ikke ratifisert i ti medlemsland. Som følge har Europakommisjonen i det siste satset på «rene» handelsavtaler der alt omfattes av CCP, og den har forhandlet om andre temaer i separate avtaler (Conconi et al., 2021). For eksempel er det for Singapore i tillegg til handelsavtalen inngått en separat avtale om investeringsbeskyttelse.¹⁶

Selv om det fortsatt gjenstår gråsoner, er det liten tvil om at det over tid har vært konsolidering og styrking av den felles handelspolitikken i EU. Dette har imidlertid ikke vært noe problem for EFTA, som ikke er del av CCP, og som kunne forhandle egne handelsavtaler parallelt med eller uavhengig av EU. Som vi har sett, har EUs handelsavtaler også i mange tilfeller beredt grunnen for EFTAs avtaler. EFTAs avtaler har også kunnet utvikles i fredelig sameksistens med EØS-avtalen, som har regulert handelsrelasjonene innad i Europa. EFTA har ikke hatt ressurser til å kopiere EUs mer enn 70 avtaler over hele verden, inkludert mange små utviklingsland, men dette er foreløpig ikke et stort økonomisk tap.

EFTA fase 3: en voksende handelspolitisk gråsoner

I den liberale æraen fra 1994 og inntil nylig har frihandelsavtalene til WTO, EØS og EFTA sameksistert som tre ulike deler i handelspolitikken – med juridiske koblinger, men institusjonelt atskilt. For Norges del er oppdelingen også befestet ved at Utenriksdepartementet har ansvar for WTO og EØS, mens Næringsdepartementet har ansvaret for EFTA-avtalene.

Mellom EØS og EFTA-avtalene er det en juridisk kobling på reguleringsområdet: Protokoll 12 i EØS-avtalen sier at avtaler om samsvarsvurdering

¹⁶ Se https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/singapore_en

(gjensidig godkjenning av produktkrav eller prosedyrer for dette) med tredjeland ikke kan inngås av EFTA-landene uavhengig av EU. For veterinære og tekniske handelshindringer (SPS og TBT) kan ikke EFTA inngå selvstendige avtaler om gjensidig godkjenning med tredjeland. Det samme kan gjelde på andre områder der det er felles reguleringer i EØS, for eksempel finansområdet (anerkjennelse av tredjelands finansmarkedsreguleringer) eller regulering som gjelder datasikkerhet eller personvern. De juridiske bindingene i EØS påvirker dermed hvilke ambisjoner man skal ha i EFTA på reguleringsområdet i avtalene med tredjeland. Hvis man i EFTA har ambisjoner ut over «WTO+», kan EØS-avtalen begrense handlingsrommet. Dette er særlig aktuelt for de mest avanserte handelsavtalene, og det har så langt ikke vært en svært inngripende begrensning.

De siste årene har imidlertid EØS og EU grepet mer direkte inn i handelspolitikken overfor tredjeland og skapt en voksende handelspolitisk gråsoner utenfor EFTA-avtalene. Dette skjer på flere ulike politikkområder der EUs politikk er i rask endring, og der videreutviklingen av det indre marked ikke kan skje uten tiltak overfor tredjeland. Dette skaper en ny sammenheng mellom den indre og den ytre handelspolitikken, som også påvirker EFTA.

En viktig drivkraft er det grønne skiftet i EU og EØS, som neppe gjennomføres uten tiltak som sikrer «level playing field» eller like konkurransevilkår overfor tredjeland. Et planlagt hovedinstrument i denne sammenheng er EUs nye karbonavgift på import («carbon border adjustment mechanism», CBAM), som ble innført i 2024, men med en prøveperiode fram til 2026, da det bare skal samles inn data. Fra 2026 vil importører av varer fra tredjeland i utvalgte sektorer måtte kjøpe CBAM-sertifikater med en avgift som gjenspeiler kvoteprisen i EUs system for kvotehandel (Emission Trading System, ETS). Norge er med i ETS, og Norges eksport til EU vil derfor ikke ilegges CBAM-avgift. Et viktig spørsmål er om Norge selv skal innføre CBAM for importen fra Kina og andre land. Dersom man ikke gjør det, vil norsk eksport til EU beskyttes av CBAM i EU, men det samme vil ikke gjelde for EU-bedrifter som skal selge i Norge. I EU ønsker man derfor at Norge skal innføre CBAM, men spørsmålet har vært omdiskutert. Regjeringen Støre signaliserte i oktober 2024 at den var positiv til innføring av CBAM, med tilrettelegging for dette i 2025. CBAM betyr at miljøtiltak som Norge innfører gjennom EØS også har direkte virkning for handelspolitikken overfor tredjeland.

Et annet eksempel på at EØS-vedtak på miljøområdet påvirker handelspolitikken overfor tredjeland, er EUs nye avskogingsforordning (Forordning 2023/1115), som ble vedtatt i 2023, men iverksettingen er utsatt til slutten av 2025. Forordningen innebærer et omfattende kontrollregime for å sikre at

visse produkter som omsettes i det indre marked, skal være «avskogingsfrie» etter bestemte kriterier. Mange produkter er omfattet: soya, storfekjøtt, palmeolje, trevirke, kakao, gummi og kaffe og de bearbejdede produktene lær, sjokolade, trykket papir og møbler. Europakommisjonen har markert forordningen som EØS-relevant, men den var våren 2025 fortsatt til vurdering i EFTA. Forordningen vil åpenbart ha betydelige handelsvirkninger, noe som illustrerer hvordan det grønne skiftet bidrar til å viske ut skillet mellom klima- og handelspolitikk – og mellom EØS og handelspolitikken overfor tredjeland.

CBAM og avskogingsforordningen illustrerer at miljøtiltak i EØS kan legge viktige føringer for handelen med tredjeland og dermed også for handelsavtalene. Det er ikke klart om slike tiltak kan eller bør omtales i EFTAs handelsavtaler; foreløpig bidrar disse tiltakene til en voksende gråsoner utenfor handelsavtalene med tredjeland. Potensielt kan tiltakene også skape motreaksjoner fra tredjeland, som kan blokkere for nye handelsavtaler eller skape konflikter tilknyttet eksisterende avtaler.

En liknende gråsoner i utkanten av EFTAs handelsavtaler er i ferd med å oppstå som følge av den nye geopolitikken. Polarisering og proteksjonisme i USA, krig i Ukraina og et mer autoritært Kina har ført til geopolitisk spenning og konflikt som påvirker handelen. Som en konsekvens har EU de senere år videreutviklet gamle og utviklet nye politikkinstrumenter som griper inn i de økonomiske relasjonene med tredjeland (for en oversikt, se også Sverdrup, kapittel 3).

Med geopolitisk rivalisering og konflikt er det ikke lenger bare snakk om frihandel og liberalisering, men om proteksjonisme, straffetoll og handelskvoter. For eksempel er Norge fortsatt underlagt USAs toll for stål og aluminium, som president Trump innførte i 2018, og som ble opprettholdt under Biden og fortsatt, med noen endringer, under Trump i 2025. Mens EU forhandlet en avtale med USA og slapp tollene fram til mars 2025, klaget Norge i WTO og fikk medhold, men det var til liten hjelp, siden tvisteløsningen er blokkert av USA, som blokkerer oppnevning av nye dommere. EFTA består av små land med begrenset forhandlingsmakt, og EFTA har i det store og hele vært et liberalt prosjekt for frihandel som trives best i godt vær. EFTA-landene har i svært liten grad innført antidumping- eller antisubsidietiltak mot andre land, og for å finne norsk bruk av «*safeguards*» (importbeskyttelse under GATTs artikkel XIX) må vi langt tilbake i tid. Også Norge har vært utsatt for antidumpingtiltak og antisubsidietiltak fra EU og USA (senest for laks, fram til henholdsvis 2007 og 2012). Norge har ikke brukt antidumpingtiltak siden 1980-årene, og har i WTO arbeidet for strengere regler for bruken av disse

for å unngå vilkårlighet og proteksjonisme. I mai 2024 var Sveits og Island utsatt for ett antidumpingtiltak hver, begge fra USA og for metallprodukter.

EU har på sin side lang fartstid med bruk av handelsforsvar overfor tredjeland og har de siste årene oppdatert regelverk og virkemidler på området med en ny og utvidet strategi for økonomisk sikkerhet fra 2023 (Europakommisjonen, 2023). I strategien inngår de tradisjonelle handelsvirkemidlene nevnt over, i tillegg til industripolitikk og investeringskontroll. Noen av tiltakene i EUs handelsforsvar betraktes som EØS-relevante fra EUs side. Det gjelder for eksempel EUs forordning 2022/1031 om gjensidig adgang til markedene for offentlige innkjøp. Tilgang til offentlige innkjøpsmarkeder er en del av EØS, slik at det kan oppstå en liknende problematikk som for CBAM: EFTA kan bli en «bakdør» for import fra land som er omfattet av EUs tiltak. En liknende problemstilling gjelder EUs forordning om tiltak mot bruk av tvangsmidler fra tredjeland, såkalte «anti-coercion»-tiltak (Forordning 2023/2675). Også denne er oppgitt som EØS-relevant fra EU sin side, men i EFTA har man i skrivende stund tatt stilling verken til denne eller til forordningen om offentlige innkjøp.

De tradisjonelle tiltakene for handelsforsvar (antidumping- og antisubsidietiltak og «safeguards») er en fullt integrert del av CCP, med faste prosedyrer og iverksetting for alle EU-land.¹⁷ Deltakelse i disse er neppe aktuelt for EFTA-land uten EU-medlemskap, blant annet fordi det kunne bryte med WTOs regelverk. Et eksempel er EUs innføring av antisubsidietoll mot Kinas produksjon av elbiler i 2024, som i henhold til WTOs regelverk er begrunnet med vekt på skade eller trussel om skade på EUs egen industri. Norge har i 2024 ikke produksjon av elbiler og kan derfor ikke innføre slike tiltak i henhold til WTO-regelverket. Opprinnelsesreglene vil også hindre at kinesiske elbiler kan eksporteres til EU via Norge. Antisubsidietollen kan føre til økte priser på elbiler, og Norge har som konsument uten egen produksjon mindre interesse av dette.

Derimot er tiltak for offentlige innkjøp mindre institusjonalisert og i prinsippet mulig for EFTA eller Norge å delta i. Deltakelse eller koordinering med EU er kanskje også mulig for investeringskontroll, som er en del av det nye handelsforsvaret. EU innførte i 2020 tiltak for kontroll av inngående direkteinvesteringer, og antall EU-land med slik kontroll økte i 2020–2023 fra 14 til 22. Dette er et område med delt kompetanse, der Europakommisjonen kan

¹⁷ For urettmessige subsidier i tredjeland har EU nylig også skjerpet regelverket gjennom Forordning 2023/2560.

komme med en «opinion» dersom en investeringstransaksjon berører flere enn ett EU-land, og det tas sikte på gradvis harmonisering av praksis. I 2024 har Europakommisjonen lansert nye forslag for ytterligere harmonisering og krav om at alle medlemsland skal ha slik kontroll. Innføring av kontroll for utgående direkteinvesteringer er også på dagsordenen. Investeringskontroll er nok et eksempel på at geopolitisk spenning fører til konsolidering i EU, fra en situasjon med delt kompetanse og uklarhet. For Norge anbefaler NOU 2023: 28 en tilnærming av norsk praksis på investeringsområdet til praksisen som gjelder i EU. Også her ser vi med andre ord at geopolitikken motiverer nærmere samarbeid mellom Norge og EU, og handelspolitikk som er (her potensielt) koordinert med EU og utenfor EFTAs handelsavtaler.

I tillegg til miljø og handelsforsvar fører også «sikkerhetiseringen» av handelspolitikken til nye handelspolitiske tiltak overfor tredjeland. Handelspolitikk knyttet til sikkerhet er ikke nytt: Sanksjoner og eksportkontroll har eksistert i mange år, på siden av frihandelsavtalene. GATTs artikkel XXI om «vesentlige sikkerhetsinteresser» tillater handelstiltak på visse vilkår knyttet til krig og konflikt (WTO, 2023b). Sanksjoner innføres oftest unilateralt, helst med grunnlag i vedtak i FNs sikkerhetsråd og ofte på grunnlag av uformelt samarbeid med sikkerhetspolitisk allierte. I perioden 2010–2023 hadde EU sanksjoner overfor 19 forskjellige land (Melchior, 2024). Norge har i økende grad samarbeidet med EU om sanksjoner, spesielt når det gjelder sanksjonene mot Russland der Norge har kopiert EUs sanksjonslister og stort sett har fulgt EU.

Også for eksportkontroll har Norge stadig tettere samarbeid med EU. Eksportkontroll gjelder våpen og ammunisjon samt såkalte flerbruksvarer som kan brukes til både militære og sivile formål. Eksportkontrollen er hjemlet i den omtalte GATT-artikkelen samt fire ulike internasjonale arrangementer eller avtaler. For flerbruksvarer er Wassenaar-samarbeidet viktigst, med årlig oppdatering av lister over de varene som er dekket, som er lagt til grunn i nasjonal implementering. Men Russland er medlemsland, noe som betyr at regimet er i krise, og at nye samarbeidsformer er under utvikling.

Selv om eksportkontroll er handelspolitikk, har EU-institusjonene ikke udelt eksklusiv kompetanse: Flerbruksvarer er i hovedsak EU-ansvar, mens våpen er nasjonalt ansvar. Det har for flerbruksvarer vært en langvarig dragkamp mellom Europakommisjonen og medlemslandene (Micara, 2012) der forslag fra Europakommisjonen er avvist i EU-rådet. Fortsatt taler ikke EU med én stemme i Wassenaar-samarbeidet, og Europakommisjonen kan ikke foreslå nye varelister uavhengig av de internasjonale avtalene. I 2024 har

Europakommisjonen foreslått reformer som kan føre til ytterligere konsolidering i EU-samarbeidet på dette feltet (Europakommisjonen, 2024c). Signalene peker i retning av ytterligere konsolidering, ikke fragmentering, på området.

Sanksjonene gjelder for land som ikke er blant de heteste kandidatene til EFTA-frihandelsavtaler, og denne delen av handelspolitikken kan dermed gå sin gang uten å forstyrre EFTAs handelsavtaler. Derimot er eksportkontroll viktig for mange framvoksende økonomier i Asia, som er viktige leverandører særlig for flerbruksvarer (Melchior, 2024). Eksportkontroll kan dermed for visse land gripe inn i virkeområdet for EFTAs handelsavtaler. Hvor kontroversielt eller problematisk dette er, avhenger av eksportkontrollens omfang. Hvis omfanget blir utvidet kan det skape flere reaksjoner fra avtalepartnere.

Et siste element i den «nye handelspolitikken» er tiltak for å sikre industriell kapasitet på viktige felter som grønn teknologi, forsvarsmateriell, digital produksjon og kritiske råvarer. Norge deltar i flere av ordningene (for en diskusjon, se Melchior & Kyvik Nordås, 2024). Med økt statsstøtte i USA og bekymringer om «dype lommer» i Kina (Kowalski, 2019) er EU ikke alene. Den nye industripolitikken griper ikke direkte inn i handelspolitikken, men det kan skje dersom mål om selvberging og egenproduksjon også understøttes med en mer restriktiv handelspolitikk. Dette skjer allerede i USA, og det kan komme til å skje i Europa. Hvis Norge og EFTA via handelsavtalene fortsetter med en liberal politikk, kan det skape friksjoner i samarbeidet med EU. Potensielt kunne dette skape press fra EU for en mer samordnet handelspolitikk overfor tredjeland.

Sammen med offentlige innkjøp illustrerer eksportkontroll at deltakelse eller samarbeid med EU er lettest på områder der politikken i EU ikke er fullt ut konsolidert. For eksportkontroll og sanksjoner skjer samarbeidet på nasjonalt nivå, mens tiltak for gjensidig adgang for offentlige innkjøp i tredjeland kan innføres hvis EFTA-landene vedtar det. For de tradisjonelle virkemidlene i EUs handelsforsvar (antidumping- og antisubsidietiltak samt «safeguards»), som er fullt integrert i CCP, er dette vanskeligere. Her må Norge antakelig bli EU-medlem eller bli med i tollunionen for at det skal være aktuelt.¹⁸

For EFTA betyr utviklingen de siste årene at det har oppstått en ny gråsoner der EØS og samarbeid på sikkerhetsområdet griper mer direkte inn i handelspolitikken overfor tredjeland. Dette skjer særlig på områder med delt ansvar i EU, som miljø og handel eller sikkerhet og handel. Dette nye samspillet mellom den indre og den ytre handelspolitikken har så langt ikke skapt alvorlige

18 En drøfting av EU-medlemskap eller deltakelse i tollunionen er imidlertid utenfor rammene her.

utfordringer for EFTAs handelsavtaler, men problemet kan bli mer synlig over tid. EFTA har utredet saken (EFTAs faste komité 2024), men flere av de nye tiltakene er i skrivende stund fortsatt på vent i EFTAs beslutningsprosess. Foreløpig er EFTA en observatør mer enn en aktør på de aktuelle områdene.

EFTA og handelskrigen

I 2025 forhandler EFTA fortsatt om nye handelsavtaler. Forhandlinger pågår med Malaysia, Mercosur og Vietnam.¹⁹ Forhandlingene mellom Norge og Kina er på vent, og den rådende politiske holdningen er at en avtale med Kina neppe kan inngås av geopolitiske grunner. EUs investeringsavtale med Kina var ferdigforhandlet i 2020, men ratifikasjonsprosessen ble stoppet av politiske grunner knyttet til menneskerettigheter og demokrati. Dersom EU skulle gjenoppta forhandlinger om avtalen med Kina, kan det også bli mer aktuelt for Norge. Geopolitikken bidrar dermed til en ny «parallelisme» i handelspolitikken.

Figur 7.1 viste at kurven for EFTAs avtaler har flatet ut de siste år. I tillegg til avbrutte forhandlinger eller utsatte ratifiseringer er en grunn også at listen over viktige handelspartnere gradvis blir kortere, og det er færre kandidater. Men fortsatt gjelder dominoargumentet for nye handelsavtaler; for eksempel rammes norsk sjømateksport til Japan når Storbritannia, EU og Chile får null toll. Men Japan har avvist forslag fra Norge om forhandlinger siden de ikke har så mye å tjene på en slik avtale, og de har allerede en avtale med Sveits. Noen viktige land er også vanskelige på grunn av EFTAs politikk på landbruksområdet: USA, Australia og New Zealand er eksempelvis land med betydelig interesse for landbrukseksport. Sveits sondererte i 2006 mulighetene for en avtale med USA, men ga raskt opp forsøket på grunn av landbrukshandelen (Maurer, 2016). Da EU forhandlet med USA om TTIP-avtalen i 2016, var Norge på venterommet, og forslag om tilslutning kunne kommet hvis avtalen hadde blitt noe av.²⁰ Frykten for kollaps i jordbruket bør imidlertid ikke overdrives: Mittenzwei (2016) viser at handelsliberalisering for jordbruket ikke trenger å føre til så sterk nedgang i produksjon og sysselsetting hvis den ledsages av endringer i landbrukspolitikken. Landbruksproblemet kan også blokkere for norsk deltakelse i CPTPP, siden vi da ville måtte forhandle med Australia og New Zealand. For Norge er

¹⁹ Se EFTAs nettsider www.efta.int; Mercosur omfatter Brasil, Argentina, Paraguay og Uruguay.

²⁰ TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership. Forhandlingene ble lagt på is i 2016 og aldri gjenopptatt.

CPTPP en mulig «bakdør» for å få en handelsavtale med Japan, noe som er viktig fordi viktige konkurrenter som EU og Storbritannia allerede har avtaler som gir bedre markedsadgang. Fra Japans side har man uttrykt en positiv holdning til norsk deltakelse i CPTPP, noe som kan være en reell mulighet. Som nevnt er Storbritannia i 2025 på vei inn i CPTPP.

Valget av Donald Trump som amerikansk president fra 2025 har ført til sterkere konflikter i internasjonal handelspolitikk og en ytterligere undergraving av WTO og det internasjonale handelssystemet. Trumps handelspolitiske rådgivere er besatt av handelsunderskudd, og handelen mellom USA og EU anses derfor som et problem (Lighthizer, 2023). En sterkere transatlantisk handelskonflikt kan være en utfordring for små europeiske land som Norge, på samme måte som for handelen med stål og aluminium i Trumps første presidentperiode. Norge fikk da unntak fra EUs mottiltak for stål, med henvisning til EØS og på grunn av velvilje fra EUs side.²¹ Hvis Norge blir rammet av nye amerikanske handelstiltak, kan det potensielt styrke Norges motiv for ytterligere samordning med EU også i handelspolitikken overfor tredjeland.

Norge har lav toll og relativt balansert handel med USA, så vi vil være langt nede på listen for Trumps handelspolitiske initiativer fra 2025. En handelsavtale med USA framstår i lys av dette som lite sannsynlig i nærmeste framtid. Trump signaliserte i valgkampen innføring av toll på 10–20 prosent for importen fra alle land, og i april ble ti prosent toll innført for alle land inkludert Norge. I tillegg kommer høyere toll for stål, aluminium, biler, bildeler og for Kina, og ytterligere toll er signalisert (Bown, 2025). Dette har utløst en prosess der ulike land ønsker å forhandle unntak fra toll gjennom egne avtaler med USA. Hvis EU forhandler en slik avtale, kan det være et økonomisk og handelspolitisk problem for Norge å stå utenfor og bli diskriminert i det amerikanske markedet. Dette kan igjen aktualisere problemstillingene knyttet til forhandlingene mellom USA og EU i 2016, da Norge ventet på gangen. Hvis det skulle bli ønskelig eller aktuelt at Norge sluttes til en handelsavtale mellom EU og USA, vil handelspolitikken for landbruksvarer igjen bli aktualisert, og den vil antakelig bli en større utfordring enn den har vært i EFTAs nylige handelsforhandlinger.

Hvis EU istedenfor en handelsavtale ender i handelskrig med USA, kan Norge komme i en handelspolitisk klemme: Skal vi stå sammen med EU mot urimelig amerikansk proteksjonisme, eller sitte stille i båten?

21 Et argument var også at Norges eksport av stål til EU var liten og ikke forstyrret markedet. Norge har imidlertid ingen juridisk garanti mot å bli omfattet av slike tiltak; se Fredriksen og Melchior (2025) for en diskusjon.

Mens Trump bryter med WTOs regler, legger EU vekt på lovlighet og respekt for det internasjonale regelverket. I EU har man så langt kvasset knivene og trappet opp handelsforsvaret på ulike vis, men man har ikke innført omfattende proteksjonisme. En internasjonal handelskrig som rammer EU økonomisk, kan endre bildet. For eksempel er EUs bilindustri, med 14 millioner arbeidsplasser, truet av Trumps tollsatser. Dette kommer i tillegg til rekken av internasjonale sjokk og kriser som har preget handelspolitikken.

Analysen i dette kapittelet viser for handelspolitikken del at de ytre sjokkene fører til konsolidering i EU. Dette er likevel ikke garantert for all framtid. På flere av de feltene vi har diskutert, er det også sprengkraft og muligheter for fragmentering:

- Det grønne skiftet vil være krevende både innad i Europa og utad og kan føre til splittelser og fragmentering. En forsmak er protestene mot EUs forsøk på å oppnå et mer klimavennlig landbruk. Her viser vi til kapittel 5 i boken.
- En militær konflikt som involverer land i EU/EØS, kan presse fram et forsvarssamarbeid som ikke alle EU- og EØS-land er forberedt på. Dette kan skape nye skillelinjer, problemer og muligheter.
- Subsidiemkrigen som følge av det grønne skiftet og andre forhold kan også skape nye skillelinjer, spesielt mellom rike og fattige land i EØS.

Politisk polarisering i EU-land kan svekke EU og bidra til fragmentering snarere enn konsolidering. Den videre utviklingen i land som Ungarn, Frankrike og Italia vil være viktig for utfallet. Det er derfor skjær i sjøen som også kan påvirke handelspolitikken, og i Norge og EFTA må man forberede seg på å operere i et farvann med nye og skiftende utfordringer. Dette kan bidra til økt betydning for handelsavtalene som diplomatisk samarbeidsarena i en turbulent tidsepoke.

Konklusjon

Analysen i dette kapittelet har vist at handelspolitikken over tid er konsolidert som et felles politikkområde for EU, med gradvis utvidelse av EUs eksklusive kompetanse til stadig nye områder i handelspolitikken. Internasjonal rivalisering, krig og geopolitisk spenning har ikke ført til fragmentering i EUs handelspolitikk, men snarere til ytterligere konsolidering

og en rekke nye tiltak i EU. Men fortsatt er det delt ansvar mellom EU og enkeltlandene på viktige områder som handel og miljø og handel og sikkerhet, og utviklingen mot ytterligere konsolidering av handelspolitikken er ikke uten motsetninger. Både i sikkerhetspolitikken, miljøpolitikken og industripolitikken²² kan det oppstå nye kriser og motsetninger som kan bidra til fragmentering og renasjonalisering også i handelspolitikken.

For EFTA er det umulig å delta i de delene av EUs handelspolitikk som er fullt ut konsolidert i CCP, som tollpolitikk og tradisjonelt handelsforsvar (for eksempel antidumping). Men på områder med delt ansvar, som miljø, sikkerhet og industripolitikk, er mulighetene for deltakelse via EØS eller nasjonalt samarbeid med EU større. På disse feltene er det ikke lenger et skarpt skille mellom indre og ytre handelspolitikk i EU; videreutviklingen av det indre marked understøttes også av handelstiltak overfor tredjeland. EØS-avtalen gjelder ikke lenger bare integrasjon i Europa, men også handelspolitikken overfor tredjeland.

For EFTA har analysen vist at flere enn halvparten av handelsavtalene ble til i kjølvannet av EU-initierte prosesser i EUs nærområde, men på 2000-tallet var EFTA blant de fremste i «det globale kappløpet» for frihandelsavtaler. I 2025 er EFTAs handelsavtaler fortsatt viktige for å sikre markedsadgang for eksporten, men det er en voksende gråsoner der EØS-avtalen griper inn i handelspolitikken for tredjeland. Det er en strøm av nye EU-tiltak knyttet til miljø, sikkerhet og industriutvikling, der noen er inkludert i EØS, mens andre står på vent. Den nye geopolitikken peker mot sterkere samarbeid med EU, og i EFTA bør man ta til følge at det ikke lenger er et like skarpt skille mellom EØS og den ytre handelspolitikken.

Svekkelsen av WTO skaper et vakuum for internasjonalt samarbeid på handelsområdet og behov for samarbeid utenfor WTO. EFTAs handelsavtaler og -forhandlinger kan i denne situasjonen få økt verdi som del av det internasjonale handelsdiplomati, og som et nettverk for å ivareta internasjonalt handelssamarbeid. På enkelte områder kan plurilaterale handelsavtaler være et nyttig supplement eller til og med alternativ til WTO, og EFTA kan bidra til dialog om forhandling eller implementering av slike avtaler. I kjølvannet av Trumps handelskrig har EUs tidligere handelskommisær Cecilia Malmström nylig argumentert for at EU bør melde seg inn i CPTPP (Malmstrøm & Han-koo, 2025). Handelskrigen i 2025 skaper nye

22 Den såkalte Draghi-rapporten fra september 2024 (Europakommisjonen, 2024b) illustrerer utfordringene på industriområdet.

utfordringer for internasjonal handelspolitikk, og EFTA og Norge bør bli en aktiv drivkraft for å finne løsninger, og ikke bare en observatør i prosessen. Utviskingen av skillet mellom EØS og handelspolitikken overfor tredjeland betyr også at det er grunn til å revurdere den norske ordningen med å splitte forvaltningsansvaret mellom to ulike departementer.

Om forfatteren

Arne Melchior er seniorforsker (emeritus fra 2024) ved Norsk utenriks-politisk institutt (NUPI). Han har siden 1989 forsket på internasjonal handel, handelspolitikk, global og regional utvikling. Melchior avla doktorgrad om internasjonal økonomisk integrasjon ved Universitetet i Oslo i 1997, og har regelmessig arbeidet med spørsmål om europeisk integrasjon, men også globale problemstillinger og viktige land/regioner som Asia, India, Kina og Russland. Melchior har ledet forskningsgruppen for internasjonal økonomi på NUPI i flere perioder, ledet mer enn 40 forskningsprosjekter og har mer enn 100 vitenskapelige publikasjoner. Han har også vært assisterende direktør ved NUPI i tre år og har erfaring fra internasjonale handelsfor-handlinger som departementsansatt før forskningskarrieren.

Referanser

- Baldwin, R. E. (1995). A domino theory of regionalism. I R. E. Baldwin, P. Haaparanta & J. Kiander (Red.), *Expanding membership in the European Union* (s. 25–48). Cambridge University Press.
- Borchert, I., Conconi, P., Di Ubaldo, M. & Herghelegiu, C. (2021). The pursuit of non-trade policy objectives in EU trade policy. *World Trade Review*, 20(5), 623–647. <https://doi.org/10.1017/S1474745621000070>
- Bown, C. (2025). *Trump's trade war timeline 2.0: An up-to-date guide*. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2025/trumps-trade-war-timeline-20-date-guide>
- Chase, C., Yanovich, A., Crawford, J.-A. & Ugaz, P. (2016). Mapping of dispute settlement in regional trade agreements – innovative or variations of a theme? I R. Acharya (Red.), *Regional trade agreements and the multilateral trading system* (s. 608–702). Cambridge University Press.
- Conconi, P., Herghelegiu, C. & Puccio, L. (2021). EU trade agreements: To mix or not to mix, that is the question. *Journal of World Trade*, 55(2), 231–260.
- EFTAs faste komité. (2024, 4. juli). *Cross-sectoral EU initiatives: The way ahead for the EEA. Report to the standing committee of the EFTA states by the task force on files with distinctive horizontal dimensions* (Rapport nr. 24-452). <https://www.efta.int/sites/default/files/uploads/2024-07/24-452%20Report%20by%20the%20Task%20Force%20on%20Files%20with%20Distinctive%20Horizontal%20Dimensions.pdf>
- Europakommisjonen. (2023, 20. juni). *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council on «European economic security strategy»* (Dokument

- JOIN/2023/20). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>
- Europakommisjonen. (2024a). *The future of European competitiveness: Part A. A competitiveness strategy for Europe*. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf
- Europakommisjonen. (2024b). *The future of European competitiveness: Part B. In-depth analysis and recommendations*. https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf
- Europakommisjonen. (2024c). *White paper on export controls* (Rapport COM/2024/25). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0025>
- Folkebevegelsen mot norsk medlemskap i Fellesmarkedet. (1972). *Folkebevegelsens melding om Norges forhold til De europeiske fellelesskap (EF): (motmelding til Regjeringens stortingsmelding nr. 50. 1971–72)*. https://www.nb.no/maken/item/URN:NBN:no-nb_digibok_2007071700042
- Fontagné, L., Guimbar, H. & Orefic, G. (2022). Tariff-based product-level trade elasticities. *Journal of International Economics*, 137, 103593. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2022.103593>
- Forordning 2022/1031. (2022). *Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators, goods and services to the Union's public procurement and concession markets and procedures supporting negotiations on access of Union economic operators, goods and services to the public procurement and concession markets of third countries (International Procurement Instrument – IPI) (Text with EEA relevance)*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj/eng>
- Forordning 2023/1115. (2023). *Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1115/oj/eng>
- Forordning 2023/2560. (2023). *Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>
- Forordning 2023/2675. (2023). *Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2675/oj/eng>
- Fossum, J. E., Lord, C., Farstad, F. M., Farsund, A. A., Leiren, M. D., Olsen, E. D. H., Riddervold, M., Saltnes, J. D., Svendsen, Ø. & Trondal, J. (2024). *Norway's EU experience and lessons for the UK: On autonomy and wiggle room*. Routledge.
- Kowalski, P. (2019). *State-owned enterprises and the trade wars* (NUPI Policy Brief nr. 6). Norsk utenrikspolitisk institutt. <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/state-owned-enterprises-and-the-trade-wars>
- Landbruk 24. (2021, 8. juli). Krf forhindret at jordbruket ble ofret i forhandlingene med Storbritannia. <https://landbruk24.no/krf-forhindret-at-jordbruket-ble-ofret-i-forhandlingene-med-storbritannia/>
- Lighthizer, R. (2023). *No trade is free: Changing course, taking on China, and helping America's workers*. Broadside Books.
- Marx, A, Ebert, F. & Hachez, N. (2017). Dispute settlement for labour provisions in EU free trade agreements: Rethinking current approaches. *Politics and Governance*, 5(4), 49–59. <https://doi.org/10.17645/pag.v5i4.1070>
- Malmström, C. & Han-koo, Y. (2025, 20. mai). *The European Union and South Korea should join the transpacific trade pact*. Peterson Institute for International Economics. <https://www.>

- pii.com/blogs/realtime-economics/2025/european-union-and-south-korea-should-join-transpacific-trade-pact.
- Maurer, A. (2016). *Comparing EU and EFTA trade agreements: Drivers, actors, benefits, and costs*. Europaparlamentet. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578010/EXPO_STU%282016%29578010_EN.pdf
- Medin, H. (2019). Free trade agreements in a small, open economy: The case of Norway. *World Economy*, 42(12), 3438–3446. <https://doi.org/10.1111/twec.12876>
- Melchior, A. (1997). *On the economics of market access and international economic integration* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.
- Melchior, A. (2015). Handelspolitikken for tekstilvarer 1977–86. I A. Melchior & U. Sverdrup (Red.), *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk* (s. 205–230). Universitetsforlaget.
- Melchior, A. (2018) *Free trade agreements and globalisation: In the shadow of Brexit and Trump*. Palgrave Macmillan.
- Melchior, A. & Nordås, H. K. (2024). Perspektiv på EØS 30 år. *Internasjonal Politikk*, 82(2), 135–164. <https://doi.org/10.23865/intpol.v82.6427>
- Melchior, A. (2024, 12.–14. september). *EU export controls: The case of dual-use products and technologies*. Paper presentert på European Trade Study Group (ETSG) 2024 Conference, Athen.
- Melchior, A. & Sverdrup, U. (Red.). (2015). *Interessekonflikter i norsk handelspolitikk*. Universitetsforlaget.
- Meunier, S. & Nicolaïdis, K. (2006). The European Union as a conflicted trade power. *Journal of European Public Policy*, 13(6), 906–925. <http://dx.doi.org/10.1080/13501760600838623>
- Micara, A. G. (2012). Current features of the European Union regime for export control of dual-use goods. *Journal of Common Market Studies*, 50(4), 578–593.
- Mittenzwei, K. (2016). *TTIP, jordbruk og matindustri: modellbasert konsekvensanalyse av norske veivalg* (NIBIO-rapport nr. 2/111/2016). Norsk institutt for bioøkonomi.
- NOU 2023: 28. (2023). *Investeringskontroll: en åpen økonomi i usikre tider*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-28/id3016161/>
- NOU 2024: 7. (2024). *Norge og EØS: utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-7/id3033576/>
- UK Department for International Trade. (2019). *Continuing the United Kingdom's trade relationship with the CARIFORUM states* (Rapport). <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ce55302e5274a441c15181a/CARIFORUM-UK-EPA.pdf>
- UK Foreign and Commonwealth Office. (2014). *Review of the balance of competences between the United Kingdom and the European Union. Trade and Investment*. Gov.uk. <https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences>
- WTO. (1994a). *General agreement on tariffs and trade* (GATT 1947). World Trade Organisation. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm
- WTO. (1994b). *General agreement on tariffs and trade* (GATT 1994). World Trade Organisation. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_e.htm
- WTO. (1994c). *General agreement on trade in services*. World Trade Organisation. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf
- WTO. (2023a). *World tariff profiles 2023*. World Trade Organisation.
- WTO. (2023b). *International export regulations and controls. Navigating the global framework beyond WTO rules*. World Trade Organisation. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/international_exp_regs_e.pdf

Vedlegg

Vedlegg Tabell 7.1 EFTAs handelspolitiske parallellisme i forhold til EU, 1991-2023

		EU	EFTA	Tidsforskjell EFTA-EU
Europa-avtaler og nye EU-medlemsland	Malta	1971		
	Kypros	1973		
	Slovakia	1992	1992	0
	Ungarn	1992	1993	1
	Polen	1992	1993	1
	Tsjekkia	1992	1993	1
	Bulgaria	1993	1993	0
	Romania	1993	1993	0
	Slovenia	1993	1995	2
	Estland	1995	1996	1
	Latvia	1995	1996	1
	Litauen	1995	1996	1
	Kroatia	2002	2002	0
Antall avtaler		13	11	
Barcelona-prosessen	Syria	1977		
	Türkiye	1996	1991	-5
	Palestina	1997	1999	2
	Tunisia	1998	2005	7
	Israel	2000	1993	-7
	Marokko	2000	1999	-1
	Jordan	2002	2002	0
	Libanon	2003	2007	4
	Egypt	2004	2007	3
	Algerie	2005		
Antall avtaler		10	8	
Vest-Balkan assosierings- og stabilitetsprosess	Nord-Makedonia	2001	2002	1
	Albania	2007	2010	3
	Montenegro	2008	2012	4
	Bosnia-Hercegovina	2008	2015	7
	Serbia	2010	2010	0
	Kosovo	2016	2024*	
Antall avtaler		6	5	
Øst-Europa utvidelsesprosess	Ukraina	2014	2012	-2
	Georgia	2014	2017	3
	Moldova	2014	2023	9
Antall avtaler		3	3	
Antall avtaler, alle fire prosesser		32	27	

Datakilder: Regional Trade Agreements Database, World Trade Organisation (rtais.wto.org) og EFTAs nettsider (<https://www.efta.int/trade-relations/free-trade-network>).

*Avtalen med Kosovo var ferdigforhandlet i september 2024 og er ennå ikke iverksatt.

Vedlegg Tabell 7.2 Land der EFTA har inngått handelsavtaler, ut over landene som er nevnt i tabell 7.1

Avtalepart	Type avtale		År for ikrafttreden		Antall land	
	EFTA	EU	EFTA	EU	#EFTA	#EU
Land der både EFTA og EU har inngått avtaler						
Færøyene	G	G	1993	1997	1	1
Mexico	GS	GS	2001	2000	1	1
Singapore	G	GS	2003	2019	1	1
Chile	GS	GS	2004	2003	1	1
Sør-Korea	GS	GS	2006	2011	1	1
SACU (EFTA) / SADC (EU)	G	G	2008	2016	5	6
Canada	G	GS	2009	2017	1	1
Colombia	GS	GS	2011	2013	1	1
Peru	G	GS	2011	2013	1	1
Sentral-Amerika	GS	GS	2014	2013	2	6
Ecuador	GS	GS	2020	2017	1	1
Storbritannia	GS	GS	2021	2021	1	1
Antall land					17	22
Land der bare EFTA, men ikke EU har inngått avtaler (inntil 2023)						
Hongkong	GS		2012		1	
GCC (Gulf Cooperation Council)	GS		2014		6	
Filippinene	GS		2018		1	
Indonesia	GS		2021		1	
India	GS		n.a.*			
Thailand	GS		n.a.*			
Antall land					9	

Type avtale: G: handel med varer; GS: handel med varer og tjenester

Landgrupper: SACU = Botswana, Lesotho, Namibia, Sør-Afrika, Eswatini; SADC: også Mosambik;

EU-Sentral-Amerika: Honduras, Nicaragua, Panama, Costa Rica, El Salvador, Guatemala; EFTA-

Sentral-Amerika: Costa Rica, Panama. Gulf Cooperation Council

Datakilder: Regional Trade Agreements Database, World Trade Organisation (rtais.wto.org) og

EFTAs nettsider (<https://www.efta.int/trade-relations/free-trade-network>).

* Merknad: Avtalene med India og Thailand ble ferdig forhandlet i 2024 men var i mai 2025 ennå ikke trådt i kraft.

KAPITTEL 8

En humanitær stormakt utenfor EU? Utviklingspolitikk i endring

Johanne Døhlie Saltnes Regnskogfondet og ARENA Senter for europaforskning,
Universitetet i Oslo

Abstract: Norway has long cultivated a distinct identity as a humanitarian power, peace nation, and global development actor, often emphasizing bilateral and multilateral cooperation outside of the EU framework. This chapter examines how Norway's traditional development policy model is challenged by changes in the global aid landscape and by the EU's evolving role as a development coordinator. Through initiatives like Team Europe, the EU is deepening coordination between member states and non-state actors, creating new dynamics of interdependence. Meanwhile, international development discourse is increasingly shaped by calls for decolonisation, inclusive governance, and a shift from solidarity-based aid to geopolitically driven strategies. In this context, the chapter explores three future scenarios for EU development cooperation – disintegration, differentiated integration, and consolidation – and their implications for Norway. It argues that a fragmented EU with deeper integration among some members is the most likely outcome. This scenario presents both challenges and opportunities for Norway, which may face increased pressure to align more closely with the EU while preserving its autonomy. The chapter concludes by assessing how Norway can maintain its humanitarian leadership and relevance in a multipolar world order, and how it might navigate between independence, differentiated participation, and deeper integration.

Keywords: development policy, Team Europe, humanitarian power, decolonisation discourse, autonomy

Innledning

Bistand, humanitær nødhjelp og fredsdiplomati er og har vært viktige deler av Norges utenrikspolitikk. Norge har blitt omtalt som en humanitær stormakt, som en fredsnasjon, som en bistandskjempe og som FNs beste venn. Noen mener at Norges dominans og identitet på disse områdene har vært mulig fordi vi har stått utenfor EU og har beholdt vår nøytralitet og autonomi vis-à-vis europeiske naboer. Dette var for eksempel et sentralt argument til Nei til EU-kampanjen i 1994 (Lawler, 1997). For å beholde en autonom identitet og selvvråderett, men samtidig håndtere bistanden effektivt samarbeider Norge med store internasjonale fond og utviklingsaktører og kanaliserer ofte bistand gjennom institusjoner som FN, Verdensbanken og globale fond. Autonomi og alliansebygging med multilaterale kanaler har gått hånd i hånd. Men den globale konteksten rundt Norges utviklingspolitiske handlingsrom er i rask endring. I 2025 har et politisk jordskjelv rystet det globale bistandssystemet. Den amerikanske Trump-administrasjonens plutselige beslutning om å stanse all USAID¹-finansiering fra 24. januar førte til umiddelbart opphør i programmer i over 120 land. USAID, som lenge har vært den historisk viktigste offentlige finansieringskilden for utviklingsarbeid globalt, har blitt satt på pause i minst 90 dager, og dets fremtid er fortsatt uklar. Samtidig har flere europeiske stormakter, deriblant Storbritannia (Crerar & Stacey, 2025) og Tyskland², varslet egne kutt i bistandsbudsjettene i takt med økende innenrikspolitisk press og en dreining mot strategisk bruk av bistand som geopolitisk verktøy. I sum peker dette mot et markant taktskifte i utviklingspolitikken, der idealet om solidaritet utfordres av nasjonale interesser, geopolitiske vurderinger og et skjerpet sikkerhetspolitisk klima. Langsiktige mål om fattigdomsreduksjon og partnerskap skyves i bakgrunnen. I lys av betydelige endringer i det bistandspolitiske landskapet er det relevant å stille spørsmålet: *Hvordan vil og kan Norge fortsatt hevde sin rolle som en humanitær stormakt fremover?*

Analysen i dette kapitlet tar utgangspunkt i tre scenarier for utviklingen i EU: 1) nedbygging og desintegrasjon, 2) differensiering og økt kompleksitet og 3) konsolidering og ytterligere integrasjon. Hvert scenario drøftes med tanke på hvilke implikasjoner det har for norsk bistandspolitikk

¹ United States Agency for International Development.

² Tysklands bistandsbudsjett ble redusert i 2024 med € 19,8 milliarder og er forventet å bli ytterligere redusert i 2025, se Donor Tracker (2024).

og Norges rolle internasjonalt. Det argumenteres for at det mest sannsynlige scenarioet er det andre – økt differensiering – der noen EU-land går videre i tett integrasjon, mens andre havner i utkanten. For Norge betyr dette scenarioet et mer fragmentert landskap med både nye muligheter og økt press om tilpasning.

Kapittelet viser hvordan vårt bilde av Norge som uavhengig humanitær aktør kan utfordres, men også hvordan dette selvbildet fortsatt kan styrkes – særlig dersom Norge evner å posisjonere seg tydelig i møte med nye globale normer, inkludert avkoloniseringsdiskurser og en mer multipolar verdensorden. Scenarioanalysen gir dermed innsikt i hvilke strategiske valg vi står overfor i Norge, og hvordan disse kan bidra til å forme landets rolle i en ny europeisk og global bistandsarkitektur. Før analysen innledes kapittelet med et øyeblikksbilde av det utviklingspolitiske landskapet.

Et øyeblikksbilde

EUs rolle i verden har vært knyttet til idéen om en «sivil makt» (Duchêne, 1973) som ivaretar egne interesser og verdier hovedsakelig gjennom diplomati, handel og bistand. Bistand og utviklingspolitikk er også en sentral del av norsk utenrikspolitikk. Det norske selvbildet i utenrikspolitikken sirkler rundt idéen om Norge som en humanitær stormakt, som en fredsnasjon, som en bistandskjempe og som FNs beste venn (Leira et al., 2007). Uenigheter mellom politiske fløyer handler dermed ikke prinsipielt om hvorvidt Norge skal prioritere bistandsfeltet, men heller om hvilke tematiske prioriteringer en til enhver tid sittende regjering skal bruke budsjettet på (f.eks. kvinner, helse, vaksiner, næringsstøtte, utdanning, klima, etc.). Kritiske røster (se f.eks. Eggen, 2023) peker på manglende evne til å prioritere, og et regjeringsutnevnt ekspertpanel foreslo i 2023 å øke samstemtheten mellom norske utviklingsaktører, å øke bistandspotten og dermed også å skille tydeligere mellom initiativer med henholdsvis fattigdomsreduksjon og klima som hovedmål, samt å stimulere til bærekraftige investeringer og næringsaktivitet i det globale sør (Utenriksdepartementet, 2023).

Gjennom ulike regjeringer siden det siste EU-valget har vi i Norge valgt å holde en sterk og autonom utviklingspolitisk identitet. Utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson, som var utviklingsminister fra 1997 til 2000 og fra 2001 til 2005, spilte en nøkkelrolle som politisk leder i møte med kritikken om manglende bistandseffektivitet. Hun etablerte tette bånd til

Storbritannia, Tyskland og Nederland gjennom det som ble kjent som Utstein-gruppen, som inkluderte Clare Short (Storbritannia), Heidemarie Wieczorek-Zeul (Tyskland), Eveline Herfkens (Nederland) og Johnson selv. Gruppemedlemmene arbeidet sammen for å fremheve mottakerlandenes ansvar for å sette sin egen utviklingsagenda og for å understreke giverlandenes plikt til å følge mottakerlandenes prioriteringer (Michalopoulos, 2020; Saltnes, 2022). Da Stoltenberg-regjeringen overtok og Erik Solheim ble utnevnt til miljø- og utviklingsminister, flyttet man søkelys i Norge og brukte sin autonomi til å fremme nye politiske prioriteringer, som den norske skogsatsingen og helsebistand, spesielt støtte til vaksiner. Solheim rendyrket en unilateral utviklingspolitikk og tydeliggjorde Norges uavhengighet i bistandspolitikken (Eggen, 2013). Under påfølgende utenriksminister (som også var ansvarlig for utviklingspolitikken) lovet Børge Brende et taktskifte som innebar å koordinere bistandspolitikken med handelspolitikken og øke samarbeidet med private aktører med mål om å stimulere jobbskaping og økonomisk vekst i mottakerlandene samtidig som ønsket om norsk autonomi ble opprettholdt (Hveem, 2015). Brende la vekt på Norges betydelige rolle og innflytelse i FN som en uavhengig aktør som bygger allianser på tvers av tradisjonelle blokker. Også i dagens politiske bilde legger man i Norge vekt på å være et annerledesland. Mens den utviklingspolitiske arkitekturen til to av våre nærmeste allierte, nemlig Sverige og Storbritannia, har blitt nedbygget kraftig over de siste årene, er Norge eneste DAC-land³ som nådde 1 prosent av bruttonasjonalinntekt (BNI) i 2023⁴. Også i 2024 ble målet om 1 prosent av BNI nådd da man med en siste justering av statsbudsjettet bevilget 1,5 milliarder kroner til Nansen-programmet for Ukraina og økte det totale bistandsbudsjettet til 1,01 prosent av BNI (2024b). Et politisk taktskifte i USA og Storbritannia er synlig i form av nedlegging av DFID⁵, Storbritannias velrennomerte utviklingsministerium, Trumps frys av USAIDs programmer, generell reduksjon av bistandsbudsjettene i flere europeiske land og valget om å knytte bistand til partnerlandenes vilje til å samarbeide om retur og gjeninnføring av flyktninger og asylsøkere. Gitt denne konteksten er Norge kanskje mer enn noen gang (i hvert fall inntil videre) et annerledesland i

3 Development Assistance Committee i OECD.

4 I 2023 bevilget regjeringen 58,6 milliarder NOK til bistand, noe som utgjør 1,09 prosent av BNI, se Utenriksdepartementet (2024a).

5 Department for International Development.

utviklingspolitikken ved at vi her har opprettholdt énprosenten og fortsetter med en ambisiøs og autonom utviklingspolitikk.

Tre sentrale diskusjoner og endringsprosesser i politikfeltet har implikasjoner for hvordan morgendagens bistands- og utviklingspolitikk vil se ut. I det følgende diskuterer vi disse tre faktorene etter tur.

Geopolitikk og sikkerhetisering

Bistands- og utviklingspolitikken i Norge og Europa er kommet under press etter økt usikkerhet som følge av den geopolitiske og sikkerhetspolitiske konteksten i Europa og nærområdene. Med geopolitikk mener vi at geografiske hensyn, både menneskelige og fysiske, får større effekt på internasjonal politikk enn andre hensyn, for eksempel gjennom at plassering, ressurser og andre strategiske hensyn får økende plass i politiske beslutninger. Geopolitiske hensyn påvirker i større og større grad hvor utviklingsinnsatsen skal rettes. Helt konkret ser vi at Russlands invasjon av Ukraina alene har hatt stor innvirkning på fordelingen av norsk og europeisk bistand. Ukraina har blitt det største mottakerlandet av norsk bistand. I februar 2023 ble Nansen-programmet etablert, og det ble politisk enighet om en femårig støttepakke på 75 millioner kroner for perioden 2023–2027. I 2024 ble det på nytt politisk enighet om å utvide rammen til minimum 154,5 milliarder kroner og om å forlenge programmet til 2030. Et minimumsbeløp på 15 milliarder årlig er vedtatt, og årlige økninger vurderes fortløpende. I 2022 mottok Ukraina rundt 10,7 milliarder kroner, i 2023 rundt 19,1 milliarder og i 2024 rundt 27 milliarder kroner. For 2025 var det innledningsvis avsatt 35 milliarder, men 6. mars 2025 ble partiene på Stortinget enige om å øke støtten med 50 milliarder for 2025 (Utenriksdepartementet, 2025). Ukraina var også en viktig mottaker av europeisk bistand i 2023; EU institusjoner ga over 50 prosent av sin bistand til Ukraina, og totalt mottok Ukraina 9 prosent av alle ODA-midler⁶ i 2023 (Norad, 2023).

Den andre store konflikten i nærområdene har også satt sine spor i bistandsbudsjettet. Etter Ukraina var Palestina den nest største mottakeren av norsk bistand i 2023 og mottok om lag 1,2 milliarder kroner, som representerer en dobling fra 2022 (Norad, 2023). Geopolitikkens innflytelse på utviklingspolitikken kom tydelig til syne de første månedene av 2024, da femten stater fra det globale nord valgte å kutte sin bistand til FN's

6 ODA-midler er OECDs definisjon av bistand, Official Development Assistance.

hjelpeorganisasjon for palestinske flyktninger i Midtøsten (UNRWA)⁷ etter Israels anklager om at noen UNRWA-ansatte hadde vært involvert i Hamas sitt angrep på Israel 7. oktober 2024. I Norge og Irland valgte man å fortsette støtten til UNRWA, med begrunnelsen at det er uakseptabelt å straffe en hel organisasjon og alle palestinske flyktninger som mottar hjelp fra UNRWA, på grunn av påståtte ugjerninger fra et lite antall av organisasjonens ansatte (Utenriksdepartementet, 2024c). Videre spilte utenriksminister Barth Eide en sentral rolle i mobiliseringen for at land skulle gjenoppta støtten til UNRWA i tiden etterpå.

Fra en bistandspolitikk rettet mot fattigdomsreduksjon med søkelys på afrikanske mottakere har den nye geopolitiske konteksten ført til omprioriteringer. Vi observerer at bistandspolitikk blir brukt som et middel til å bygge allianser med likesinnede land, og at den i større grad blir formulert i tråd med bredere utenrikspolitiske interesser. Denne politikken kommer til uttrykk for eksempel ved at bistandsmidler i økende grad blir brukt til globale fellesgoder, slik som å reversere klimakrisen samt demme opp for krig og konflikt (Eggen, 2021; Hegertun, 2021). Den globale klimakrisen fører til at det blir økt behov for støtte til natur- og klimakatastrofer i andre land, og til prosjekter som skal sikre grønn omstilling. Norge bruker allerede en relativt stor del av bistandsbudsjettet til klimaorienterte målsettinger gjennom klima- og skogsatsingen. I 2023 ble 2,9 milliarder kroner bevilget til denne satsingen. 3,1 milliarder ble også øremerket klimatilpasning i 2023 (Norad, 2023). I 2024 ble regjeringens klima- og skogsatsing økt med 1 milliard til omlag 4 milliarder kroner årlig samt ble forlenget med fem år frem til 2035 (Statsministerens kontor og Klima- og miljødepartementet, 2024).

Vi observerer også en sikkerhetisering av bistandspolitikken. Med sikkerhetisering mener vi at målsettinger og politikk blir formulert i tråd med spørsmål om sikkerhet (se Riddervold og Rieker, kapittel 6). I Norge observerte vi en slik trend gjennom en omleggingsprosess av bistanden, der bistandsmidler i økende grad ble integrert med mål om freds- og forsoningsarbeid samt sikkerhetspolitiske tiltak (Nissen, 2023). Gjennom denne reformen valgte utenriksminister Eriksen Søreide å prioritere seks land spesifikt: Afghanistan, Palestina, Sør-Sudan, Mali, Niger og Somalia. Målet med å rette norsk bistand til disse landene var blant annet å forhindre

7 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

krig i disse landene og migrasjon til Europa og Norge.⁸ I tråd med denne utviklingen gikk også 7,7 prosent av bistandsbudsjettet til flyktningutgifter. 4,7 milliarder kroner av disse midlene gikk til å dekke kostnader i Norge (Norad, 2023).

EU øker makten, men er en blindsoner i norsk utviklingspolitikk

EUs medlemsstater og institusjoner deler myndighet over utviklingspolitikken, et konsept kjent som delt kompetanse, hvor landene og unionen kan utvikle politikk parallelt så lenge den ikke går imot unionens hovedmål og verdier (Orbie & Lightfoot, 2017). Dette resulterer i at EU-medlemmene opererer med to separate bistandsbudsjetter og apparater; deres nasjonale bistandsaktører og budsjetter i tillegg til bidrag til EUs egen bistands- og utviklingspolitikk, som forvaltes av Kommisjonens generaldirektorat DG INTPA (Directorate-General for International Partnerships). Tidligere var størstedelen av EUs utviklingspolitiske budsjett basert på frivillig samarbeid mellom medlemsstatene, spesielt gjennom Det europeiske utviklingsfondet (EDF)⁹, som finansierte bistand til 79 partnerland i Afrika, Karibia og Stillehavet. I 2021 gjennomgikk EU en omfattende reform der de fleste mellomstatlige fondene ble inkludert i EUs budsjett, samlet under instrumentet NDICI¹⁰ – Global Europe. NDICI-reformen førte til en overnasjonalisering av bistandsbudsjettet, noe som øker gjennomslagskraften og forankringen i EUs demokratiske institusjoner. For eksempel har Det europeiske parlamentet nå lovgivende myndighet gjennom den vanlige lovgivningsprosedyren. Samtidig påpeker Saltnes og Steingass (2021) at økt demokratisk styring innenfor utviklingsbudsjettet i EU kan føre til redusert deltakelse, gjennomslagskraft og transparens for mottakerlandene. Siden EUs globale strategi ble vedtatt i 2016, har vi i tillegg sett en tydeligere interesse og geopolitisk begrunnelse for EUs felles utviklingspolitikk (European External Action Service [EEAS], 2016, s. 11). Også i konkret politikk har det blitt tydelig at man i EU ønsker å bruke utviklingspolitikk til politiske mål som gagnar europeiske interesser, for eksempel migrasjonshemmende tiltak, grønn omstilling med europeiske bedrifter i hovedsetet og økt sikkerhet i nabolandene. Dette kommer til syne gjennom for

8 Se redegjørelse til Stortinget 5. mars 2020 (Stortinget, 2020, s. 2565–2574).

9 EDF står for «European Development Fund».

10 NDICI står for «neighbourhood, development and international cooperation instrument».

eksempel EUs flergiverfond for Afrika, gjennom EUs avtale med Tyrkia i 2016, der Tyrkia mottok 9 milliarder euro mot at asylsøkere som ikke fikk asyl, eller som ankom EUs grenser ulovlig, kunne returneres til Tyrkia, og gjennom at europeiske bedrifter blir styrket gjennom infrastruktursatsingen Global Gateway.

EUs utviklingspolitiske apparat skiller seg dermed fra det norske på flere måter. Mens vi kun har en nasjonal arkitektur i Norge, vil EUs medlemsstater utføre bistand og utviklingspolitikk både på det nasjonale nivået og gjennom EUs institusjoner. Det betyr i praksis at de har to arenaer å spille på. Noen ganger gir det seg uttrykk ved at EU-institusjonene gjennomfører politikk som er ønsket av politikerne, men samtidig upopulær på hjemmebane. Ved å løfte politikken opp på EU-nivå har medlemslandene mulighet til å avpolitiserer kontroversielle tiltak. Eksempler er EUs mer utstrakte bruk av budsjettstøtte til mottakerland eller bruk av bistandsmidler til migrasjonshemmende tiltak, for eksempel gjennom EUs flergiverfond til Afrika, som hadde som uttalt mål å hemme migrasjon til Europa. Denne tydelige geopolitiske orienteringen av utviklingspolitikken på EU-nivå kommer også til uttrykk gjennom infrastruktursatsingen Global Gateway, der vi ser at europeiske bedrifter er tiltenkt en rolle og nå posisjonerer seg for å få oppdrag.

Norge har hatt lite samarbeid med EU på det utviklingspolitiske feltet. Norsk selvråderett i utviklingspolitikken har vært mulig fordi samarbeid om utviklingspolitikk først og fremst har foregått via FN og OECD-DAC og gjennom bilateral dialog mellom de store giverlandene. Da spiller Norge på lik linje med andre store givere, som Tyskland, Nederland og Sverige. Når Norge først samarbeider med EU, er det gjerne om politiserte målsettinger, slik som migrasjonshemmende tiltak. Vi ser altså at Norge benytter seg av EU som arena til å gjennomføre kontroversielle tiltak akkurat slik som medlemsstatene gjør. Et eksempel er norsk støtte til EUs flergiverfond til Afrika, som hadde som uttalt mål å hemme migrasjon til Europa. Likevel skjer denne praksisen i mer begrenset grad i Norge sammenliknet med hos våre europeiske naboland.

EU har over tid økt sin rolle som koordinator av bistandsinnsatsen på tvers av medlemslandene for å oppnå større effektivitet og samstemthet i utviklingspolitikken. Dette koordineringsarbeidet er nå intensivert gjennom en rekke reformer som gir institusjonene koordineringsmakt (Saltnes, 2024). Reformprosessen innebærer følgende endringer: En overnasjonalisering av bistandsbudsjettet, styrking av den europeiske utviklingsbanken,

en ny arkitektur for samarbeid mellom alle aktørene innen utviklingspolitikken (Team Europe) samt en ny satsing på infrastruktur i det globale sør kalt Global Gateway, der europeiske firmaer har en sentral rolle (Keijzer et al., 2021). Team Europe er ikke en ny EU-institusjon, men snarere en ny arkitektur som tar sikte på å forbedre samarbeidet mellom alle europeiske utviklingsaktører. Team Europe legger vekt på bedre koordinering mellom statlige og ikke-statlige aktører, dialog og høy grad av fleksibilitet. I praksis betyr dette at det opprettes såkalte Team Europe Initiatives (TEI), som fungerer som plattformer for dialog og samarbeid mellom alle typer utviklingsaktører i partnerland. Et TEI kan rette oppmerksomhet mot et geografisk område eller en tematikk, for eksempel energi eller digitalisering. EU får i så måte ikke økt formell makt på feltet, men får økt innflytelse gjennom en styrket rolle som koordinator av medlemstatenes utviklingspolitiske prosjekter.

Gitt at Team Europe er fleksibelt, kan vi i Norge velge om vi ønsker å delta eller stå utenfor. Så langt har norske myndigheter ikke valgt deltakelse i Team Europe, men har heller inngått en grønn allianse med EU (Regjeringen og Den europeiske union, 2023). I alliansen forplikter Norge og EU seg til å etablere samarbeid om grønne mål i Europa og i partnerland. Ordet utviklingspolitikk unngås i den grønne alliansen, men det åpnes likevel for samarbeid for å støtte partnerland i å møte sine klimamål. Vi observerer dermed at Norge over tid knytter seg tettere opp til EU på det utviklingspolitiske feltet, selv om det ikke snakkes høyt om. Ofte foregår det under radaren gjennom diplomatisk kontakt, eller på en avpolitiserende måte slik som den grønne alliansen er et eksempel på.

Avkolonisering, kolonialisme og kolonialitet

Siden #FeesMustFall-kampanjen, som startet som en studentprotest på Wits-universitetet i Johannesburg i oktober 2015, har debatten om avkolonisering av læringsinstitusjoner, utvikling og bistandspolitikk tatt seg opp. Kritikere av bistand og utviklingspolitikk fremhever bistandspolitikken som en praksis som holder koloniale strukturer og praksis gående (Moyo, 2009). Dette skjer ved at aktører fra det globale nord definerer krav, mål og standarder og dermed bevisst eller ubevisst opprettholder koloniale systemer der lokale aktører og berørte parter blir satt på sidelinjen, og der kontekstspesifikke hensyn ikke blir tatt i betraktning. Slik blir lokale kunnskapssystemer og kunnskapsaktører forbigått til fordel

for utenlandske eksperter. I tillegg foregår det en mer overordnet debatt om representasjon i den postkoloniale globale verdensordenen og dens institusjoner, der sentrale tenkere fra det globale sør etterlyser en mer rettferdig fordeling av stemmerett i internasjonale organisasjoner og inkludering av ikke-vestlige stemmer og perspektiver i utformingen av global orden (Acharya, 2018).

I Norge har ikke debatten om avkolonialisering av utviklingspolitikken fått like mye spalteplass som diskusjonen om avkolonialisering av akademia. Selvbildet av Norge som en humanitær stormakt er sannsynligvis en viktig faktor til at denne debatten så langt har forblitt marginal. Studier av norske selvoppfatninger i utenrikspolitikken viser en identitet som skiller seg ut fra sine europeiske naboers (Leira et al., 2007; Neumann, 2001). Norge ses som en annerledesstat, plassert i Europas periferi, og som en bistandsnasjon som er mer opplyst enn sine naboer. Dette er spesielt tydelig sammenliknet med andre europeiske stater, der Norge er en nasjon med en «moderne historie uten erobringkriger og imperialism» (Leira et al., 2007, s. 12).¹¹ Nei til EU argumenterer for eksempel med at:

Norge har troverdighet i store deler av den tredje verden, blant annet på grunn av norsk bistandspolitikk og fordi Norge ikke har fortid som stor kolonimakt. Derfor har vi også kunnet være en brobygger mellom de økonomiske stormaktene og u-landene. Denne rollen kan vi ikke spille dersom vi blir med i EU. Da vil vi bli bundet av EUs felles utenrikspolitikk og pålegget om at EU-landene skal tale med én stemme internasjonalt. (Nei til EU, 2021)

Spørsmålet er likevel om Norge kan unngå debatten om avkolonisering av sin egen utviklingspolitikk i tiden fremover.

Dekoloniale perspektiver skiller mellom begrepene «colonialism» og «coloniality» (Mignolo, 2011). Kolonialisme er et begrep som beskriver den historiske prosessen der europeiske makter utøvet territoriell, politisk, sosial og kulturell makt over ikke-vestlige områder i tidsperioden fra det 15. til det 20. århundre. «Coloniality» (kolonialitet på norsk), derimot, er et begrep som refererer til de vedvarende sosiale, økonomiske, politiske og kulturelle strukturer og hierarkier som oppsto som følge av kolonialismen. Det refererer altså til de vedvarende konsekvensene og effektene av kolonialismen, og til hvordan disse konsekvensene preger samfunn og interaksjon

¹¹ Se også Eidsvik (2013).

og underordning av noen stater, regioner og aktører fremfor andre. Selv om Norge ikke var en aktiv imperialistisk stat under kolonitiden, opererer Norge i en global kontekst karakterisert av kolonialitet, det vil si i makt- og institusjonsstrukturer som følger av kolonitiden.

I stor grad har man i både Norges og EUs institusjoner så langt definert seg ut av avkoloniseringsdebatten ved å vise til at denne kritikken er noe tidligere kolonimakter må ta oppgjør med. I en undersøkelse av EU-institusjonenes strategier for å ta et oppgjør med europeiske staters kolonihistorie blir disse strategiene omtalt som «a mixture of amnesia, redirection and atonement, with amnesia and redirection clearly being the dominant mode» (Sierp, 2020). Istedenfor å sette i gang en felles europeisk diskusjon og et oppgjør med kolonitiden, noe som kunne styrket europeisk identitet og partnerskap med det globale sør, har europeiske institusjoner valgt å definere historien bort. Tysklands oppgjør med nazismen, derimot, er en sentral karakteristikk av det moderne tyske demokratiet. Noen europeiske land har tatt et langsomt og lite steg mot et oppgjør med tidligere brudd på menneskerettigheter under kolonitiden. Tyskland, for eksempel, beklaget formelt i 2021 for folkemordet begått mot herero- og namafolket i det som nå er Namibia (Reuters, 2021). Frankrikes president Emmanuel Macron har startet undersøkelser av Frankrikes koloniale fortid i Algerie (Rubin, 2021). Disse initiativene skjer utelukkende på nasjonalt plan.

Selv om slike nasjonale beklagelser og undersøkelser om kolonitiden blir ønsket velkommen av de fleste, er det diskusjonen rundt kolonialitet som står øverst på agendaen til land i det globale sør. Representasjon, reparasjon, historisk rettferdighet og ansvarsfordeling for globale utfordringer som klimakrisen og ulikhet er det landene fra det globale sør først og fremst etterlyser. Spørsmålet er om man i Norge er villig til å vise lederskap i slike diskusjoner om historisk rettferdighet og på den måten bli noe mer enn best i klassen på å bevilge bistand.

Scenarioanalyse

Hva nå for annerledeslandet Norge? Det er uvisst hvordan man i den humanitære stormakten Norge vil reagere i møte med de overnevnte svingningene i det utviklingspolitiske feltet. Norges rolle i utviklingspolitikken har vekslet mellom å være preget av aktiv multilateral alliansebygging med andre humanitære stormakter og en mer særegen norsk humanitær stormaktspolitikk hvor man i Norge har søkt å sette egne agendaer og prioriteringer. Den aktive

alliansebyggingen så vi særlig under utviklingsminister Frafjord Johnson, som jobbet sammen med utviklingsministrene i Tyskland, Nederland og Storbritannia for å konsolidere bistandseffektivitetsagendaen. Under statsrådene Solheim, Brende og Tvinnereim har vi sett en tydeligere norsk unilateral profil med ulike tematiske prioriteringer. FN og vilkåret om at utviklingspolitikken skal forankres i multilaterale organisasjoner har alltid vært grunnpremisset. Under spør vi hvilken rolle Norge kan spille på fremtidens utviklingsarena. Vil geopolitiske hensyn føre til at utviklingspolitikken blir underordnet utenrikspolitikken, slik vi har sett i Storbritannia, Sverige og EU-institusjonene? Eller vil Norge manøvrere en mer differensiert eller integrert europeisk politisk arkitektur ved å utvikle en ny og moderne, kanskje avkoloniserende humanitær utviklingspolitikk? I det følgende tar vi for oss tre scenarioer om EUs utvikling, og funderer på hvilke muligheter og utfordringer disse scenarioene vil gi for morgendagens utviklingspolitikk.

Scenario I: EU-nedbygging og desintegrasjon

Det første scenarioet, EU-nedbygging og disintegrasjon, forutsetter at EUs overnasjonale politikk vil forsvinne, at EU-samarbeidet i større grad vil foregå som et fremforhandlet kompromiss mellom medlemstatene, og at medlemstatene får større handlingsrom og makt til å definere sine egne politiske prioriteter. For Norge har en slik utvikling konsekvenser gjennom at EØS-relevant lovgivning vil minke, eller at EØS-avtalen forsvinner, i tråd med disintegrasjon. I tråd med et mellomstatlig teoretisk perspektiv (Schimmelfennig, 2021) vil nedbygging og desintegrasjon skje fordi forholdet mellom statene preges av maktbalanse, og fordi de felles interessene blir mindre tydelige. Som Fossum og Trondal forklarer i kapittel 2, forventer man også i realistisk teori at det oppstår et tydeligere skille mellom politikkområder med høy og lav viktighet.

På bistandsfeltet vil en slik utvikling gi økt makt til de store bistandsnasjonene, og i Norge vil man da være avhengig av å bruke rollen som humanitær stormakt til å skape allianser med europeiske land. Samtidig forventer vi at bistand som politisk mål svekkes og blir mindre viktig. Stater vil i større grad bruke utviklingspolitikken til å støtte opp under andre utenrikspolitiske mål, som sikkerhet. Alternativer til tradisjonell nord-sør-bistand, slik som bærekraftige investeringer og finans, vil bli viktigere. På samme måte ser vi at man i utviklingsland i økende grad vurderer kost og nytte knyttet til samarbeid og velger alternative finansieringskilder, for eksempel Kina og Russland, for sine utviklingsprosjekter.

Hos bistandsstormaktene har vi de siste årene sett en dreining mot interessepolitikk og krav om nasjonale fordeler, i tråd med realistisk teori og geopolitikk. Gjennom 1990- og tidlig 2000-årene var Storbritannia en viktig alliert for Norge på bistandsfeltet. Utstein-gruppen (utviklingsministre fra Tyskland Nederland, Norge og Storbritannia) dominerte utviklingsagendaen i 2000-årene, bedre kjent som agendaen om bistands-effektivitet, hvor Storbritannias utviklingsminister Clare Short (2000) var uttalt skeptisk til EU som bistandsaktør. Short skrev i *Financial Times* at EU var den verste bistandsaktøren i verden på grunn av unionens byråkratiske metoder og dårlige resultater. Men Storbritannia har gått fra å være best i klassen i internasjonal bistandspolitikk til å bli en nesten usynlig aktør på feltet. Bistandsbudsjettet har blitt kraftig redusert, det respekterte utviklingsministeriet DFID er lagt ned, og nye mål er definert i tråd med landets politiske interesser, med særlig søkelys på migrasjonshemmende tiltak. Reformen av bistandspolitikken ble ledet av statsminister Boris Johnson i 2022. Et eksempel som har fått mye medieomtale, er Johnsons avtale med Rwanda om å sende asylsøkere som ankommer britisk jord, til sentre i Rwanda, kjent som «UK and Rwanda Migration and Economic Development Partnership».¹² Avtalen ble underkjent av høyesterett, og da Labour kom til makten i juli 2024, valgte partiet å skrinlegge avtalen umiddelbart (Francis, 2024).

Utviklingen i Storbritannia og den systematiske svekkelsen av USAID som har funnet sted i starten av 2025, fungerer som illustrative eksempler på hva som kan skje med bistandspolitikken i et slikt scenario. Politisering rundt GAL-TAN¹³-skillelinjen og økt geopolitisk spenning gjør at bistandspolitikken blir mer volatil og i større grad blir brukt til å støtte opp om andre mål enn utvikling. Korttidsplanlegging og politiske seire står i søkelyset heller enn langsiktig satsing på utvikling globalt.

Under dette scenarioet kan vi anta at nye koordineringsinitiativer fra EU, slik som Team Europe og Global Gateway, avvikles. Vi kan også forvente at norsk bistandspolitikk blir mer volatil og prisgitt den til enhver tid sittende regjeringens prioriteringer. Gitt at man i Norge ønsker å opprettholde landets bistandsprofil som humanitær stormakt, vil dette scenarioet forespeile nødvendigheten av en aktiv alliansepolitikk fra Norges side samt

12 Danmark arbeidet lenge med en liknende avtale med Rwanda, men planene ble satt på pause i januar 2023.

13 GAL-TAN står for «green, alternative, liberal – traditional, authoritarian, national».

en revurdering av hvilke partnere på feltet man i Norge ønsker å alliere seg med. Nordisk samarbeid vil kunne styrkes på andre felter, og det kan være naturlig å knytte et tettere nordisk samarbeid også på bistandsfeltet. En annen mulig virkning er at oppslutningen om å opprettholde en aktiv bistandspolitikk generelt og valget om å bevilge om lag én prosent av BNP til bistand vil møte større motstand, og at utviklingspolitikken vil bli mindre viktig også for Norge. Slike endringer tar Fremskrittspartiet til orde for ved å begrense bistandsbudsjettet til maksimalt 0,7 prosent av BNI, samt ved å sikre at «betydelige deler av utviklingsbudsjettet skal gå til å fremforhandle avtaler med trygge tredjeland om løsninger på asylområdet» (Fremskrittspartiet, u.å.). I tillegg må private aktørers interesser ses på som særlig relevante, og disse kan sette sitt avtrykk på hvordan globale investeringer skal utføres.

Scenario II: økt differensiering og kompleksitet

Det andre scenarioet skisserer at EU blir mer differensiert og får økt kompleksitet. Den viktigste faktoren for dette scenarioet er at det varierer i hvilken grad medlemsstater og ikke-medlemmer deltar i EUs politikk. I tråd med teoretiske perspektiver om differensiert integrasjon (Leruth et al., 2022) antar vi at de skillene man allerede observerer i EU, fastfryses og fordypes, og at differensiert integrasjon skjer både horisontalt og vertikalt. Det gir økt fleksibilitet for ikke-medlemmer til å delta i EUs ordninger etter eget ønske, men disse ordningene blir mindre viktige siden det vil variere hvor mange stater som ønsker å delta. Det kan utvikles et A-lag og et B-lag der deltakelse og goder varierer fra politikkområde til politikkområde. Skillet mellom å være og ikke være medlem vil i noen grad viskes ut.

Dette scenarioet vil gjøre det mer komplisert for Norge å få oversikt over hvilke prosesser som er igangsatt, og over hvem som er med, og det er en risiko for ikke å få god nok informasjon i tidlig fase om initiativer som omhandler norske verdier og interesser. Den nylige reformen av EUs eksterne bistand og utviklingspolitikk, kalt Team Europe, er et eksempel på økt differensiering og kompleksitet. Team Europe er en ny arkitektur for alle europeiske utviklingsaktører. Team Europe involverer kommisjonen, medlemslandene og deres utviklingsinstitusjoner (for eksempel Sveriges Sida, Frankrikes AFD og Tysklands GIZ)¹⁴ og deres

14 Sida – Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, AFD – Agence Française de Développement, GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

utviklingsfinansieringsinstitusjoner (for eksempel Sveriges Swedfund, Tysklands KfW og Frankrikes Proparco)¹⁵, de to europeiske bankene EIB (Den europeiske investeringsbanken) og EBRD (Den europeiske banken for gjenoppbygging og utvikling) samt samarbeid med private aktører. I tillegg har tilknyttede ikke-medlemmer som Sveits og Norge fått invitasjon til å delta i Team Europe.¹⁶ Mye tyder derfor på at dette er det mest sannsynlige scenarioet for utviklingspolitikken i årene fremover.

I tråd med teorier om differensiert integrasjon gir en slik utvikling både muligheter og utfordringer for Norge. Mulighetene for samarbeid med EUs institusjoner og medlemsland blir enklere siden samarbeidsformene ikke forutsetter medlemskap. Likevel kan det opprettes strukturer for informasjonsflyt og fordeler som er mer uoversiktlige for ikke-medlemmer enn for medlemsland. Innenfor sosialkonstruktivistisk teori antar man at medlemstater har en koordineringsrefleks som ikke nødvendigvis når ut til de landene som kun deltar i begrenset form (Glarbo, 1999). Vi kan derfor anta at det utvikles et A-lag og et B-lag også i utviklingspolitikken. A-laget vil bestå av statene som ønsker å intensivere innsatsen for bærekraftig utvikling og investeringer utenfor EU, med utviklingsbankene i ledelsen. Her vil de landene som har interesser innenfor bærekraftig utvikling i tredjeland, ha fordeler ved å kunne være først på ballen i nye prosjekter, slik vi ser i den tidlige fasen av Global Gateway. Et eksempel på slik tidlig involvering er danske Mærsk, som har sikret seg flere prosjekter med å bygge ut havner i Nord-Afrika som er delvis finansiert av EUs bistandsbudsjett.

Inntoget på utviklingsfronten av nye aktører, som private bedrifter og utviklingsbanker, øker kompleksiteten til politikfeltet ytterligere. Tidligere har statene vært de viktigste premissleverandørene for bærekraftsmålene. Dette bildet er nå endret. Regjeringers kontroll over utviklingsfeltet blir svekket. Det er ikke lenger bare bistandsmidler som er tiltenkt å finansiere bærekraftsmålene; private aktører er i større grad tiltenkt rollen som finansierer av bærekraftig utvikling. I tillegg brukes statlige bistandsmidler oftere til garantier, forsikringer, teknisk assistanse og infrastrukturutvikling for å stimulere til økte private investeringer. Et eksempel på såkalt *blending*

15 KfW Kreditanstalt für Wiederaufbau Entwicklungsbank, Proparco – Promotion et Participation pour la Coopération économique.

16 Norge, Sveits og Storbritannia står oppført som «non-European Team Europe actors» på Team Europes nettside, se Europakommisjonen (2025). Norge har i møter med EU blitt invitert til å delta i Team Europe, men det foreligger ikke et offisielt svar fra Norge om dette. Grunnen til at Norge står oppført som «Team Europe actor», er samarbeid med EU i formen «joint programming» (Intervjuer med representanter fra Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, gjennomført 20. januar 2022, 21. februar 2022 og 19. april 2023.)

er når bistandsmidler brukes til å dekke en del av risikoen som er forbundet med investeringer i utviklingsland. Det vil da være lettere for private firmaer å investere i for eksempel et infrastrukturprosjekt i et partnerland, fordi de statlige midlene beskytter mot tap på grunn av politisk ustabilitet, valutarisiko eller annen type prosjektgjennomføringsrisiko. Blandingen av statlige og private midler bidrar til større kompleksitet i styringen av utviklingspolitikken.

For at man i Norge skal utnytte mulighetene et slikt scenario gir, fordres en endring i den politiske viljen i Norge til å samarbeide med EU. I dagens politiske bilde er Norge først og fremst en mottaker av EUs lover og regler, som innlemmes gjennom EØS-avtalen. Dette scenarioet vil gi økt politisk handlingsrom i Norge til å samarbeide når det er ønskelig, også med en viss autonomi som ikke-medlem, men da må også den politiske viljen til å samarbeide være til stede.

Scenario III: et mer integrert EU

Scenario III forutsetter at integrasjonsprosessen i EU øker i omfang og hastighet. EU blir et mer enhetlig politisk system og utvikler strategisk autonomi på en rekke utenrikspolitiske områder. Dette kan skje enten fordi medlemstatene får flere felles interesser og ser nytten av økt integrasjon, slik mellomstatlig teori vil argumentere for (Schimmelfennig, 2021), eller fordi EU-institusjonene i økende grad kommer opp med innovative idéer til felles problemløsning gjennom overføringseffekt (*spillover*), slik det antas i funksjonalistisk teori (Niemann, 2021). Resultatet er et mer enhetlig politisk system med større ressurser og handlingskapasitet egnet til å praktisere strategisk autonomi i større grad enn vi ser i dag. EU vil likne mer på en stat, og alle medlemstater vil i like stor grad delta i ny politikk. Dermed vil vi også få et mye tydeligere skille mellom medlemmer og ikke-medlemmer og mindre fleksibilitet for ikke-medlemmer til å delta i felles politikk.

Et slikt scenario vil gi økte begrensninger for norsk samarbeid med EU og EUs medlemsstater. Vi kan se for oss en overnasjonalisering av bistandspolitikken slik at bistands- og utviklingspolitikk flyttes fra delt kompetanse med medlemstatene til å bli en EU-kompetanse i likhet med handelspolitikken. Dette skiftet vil ha store konsekvenser for utviklingsfeltet, hvor medlemstatene i dag har stor valgfrihet til å følge sine egne verdier og interesser. EUs utviklingspolitikk vil kunne knyttes tettere opp til ambisjonene i den eksterne delen av EUs grønne giv samt til migrasjonspolitik.

Når felles politikk vedtas, vil denne politikken også være mindre utsatt for volatilitet og press fra ytre høyre- eller venstre regjeringer som kan komme til makten i EUs medlemsstater. Det ligger derfor til grunn at et mer langsiktig perspektiv på utviklingspolitikk vil være førende for EUs politikk på feltet. I et slikt scenario vil Norge stå overfor valget om å knytte seg tettere til EU via alliansepolitikk og nye tilknytningsmekanismer eller å ha en tydelig rolle som utenforland og dermed prioritere aktiv alliansebygging også med andre partnere.

Også på globalt nivå vil dette scenarioet få konsekvenser for Norge. I internasjonale organisasjoner vil EU kunne få økt makt ved oppnåelse av en felles stemme i FN. Arbeidet med å konsolidere sin makt i FN har allerede pågått over tid. Resolusjon 65/276 (De forente nasjoner [Generalforsamlingen], 2011) økte EUs status i FN. I generalforsamlingen koordinerer allerede EUs medlemsstater ofte sin stemmegivning, men en global reform av sikkerhetsrådet vil også kunne gi EU en felles stemme. Hvis EU styrker sitt internasjonale fotavtrykk på denne måten, vil utfordringene med å stå utenfor bli tydeligere for Norge. For Norge vil nøkkelspørsmålet være om Norge skal fortsette med EØS-avtalen eller vurdere alternativer. Skal Norge fortsette å være en utenforstat som følger EU tett i de fleste internasjonale spørsmål? «Er du i tvil, gå med EU» er et kjent mantra for diplomater som representerer Norge i internasjonale organisasjoner.

Ved et vedvarende utenforscenario kan det være mulig for Norge å rendyrke rollen som annerledesstat, uavhengig fredsmekler og bistandspartner. Selv om Norge følger de fleste av EUs utenrikspolitiske uttalelser og sanksjoner, har Norge unngått parallellismen i land hvor vi opptrer som tilrettelegger for fredsmekling. Om EU styrkes og konsoliderer sin utenrikspolitiske makt, kan Norges utenrikspolitiske rolle rendyrkes. Rollen som fredsnasjon vil da seile opp som et aktuelt alternativ, gitt tidligere erfaring i Norge på området. Tillitsbygging vil være sentralt i et slikt scenario, hvor vi i Norge må være villig til å formulere i hvilken grad vi allierer oss med EU, og på hvilke områder vi eventuelt fører en annen politikk enn EU.

En annen mulighet for å rendyrke annerledesidentiteten er å bygge allianser med likesinnede allierte i det globale sør. Hvis EUs bistandspolitikk dreier mot klima og migrasjon, kan man skape en rolle hvor Norge fungerer som en partner for fattigdomsbekjempelse og demokratisering av internasjonale institusjoner, og som en partner som jobber for en verdensorden som står seg mot kolonialitetens vedvarende maktstrukturer. Med Norges langvarige bistandspolitiske arbeid kan denne rollen styrkes vis-à-vis

partnere i det globale sør og skape mulighet for å være et alternativ til EUs søkelys på klima og migrasjon. Brasils invitasjon til Norges fulle deltakelse i G20 i 2023 er et eksempel på en slik alternativ tillitsbygging. Dette kan også knyttes sammen med handelspolitikken, for eksempel ved at EFTA-landene signerer en handelsavtale med en partner før eller uten at EU gjør det. Nøkkelen til en slik type alliansebygging avhenger av at Norge får økt tillit som en reell og respektert utviklingspartner som viser respekt for mot-takeransvar og partners eierskap. Mellomstatlig «bottom-up»-samarbeid vil, i motsetning til EUs «top-down» rettslig bindende tilnærming, være en alternativ vei å gå. Et slikt scenario fordrer at vi i Norge viser politisk vilje til å gå en annen vei enn våre europeiske nabostater. Kanskje er utviklingspolitikken det politikkfeltet hvor det er mest sannsynlig at dette kan skje.

Konklusjon

I Norge opprettholder vi en nasjonal arkitektur for bistand og har historisk sett hatt begrenset samarbeid med EU på det utviklingspolitiske feltet. Mye av grunnen er at vi i Norge ønsker en sterk utviklingspolitisk identitet. Når EU over tid har styrket sin rolle som koordinator for europeiske aktørers utviklingspolitikk, har EU forblitt en blindsoner for norsk forvaltning og norske utviklingsaktører. Nylig har EU styrket koordineringsarbeidet ved å introdusere en ny arkitektur for utviklingsarbeid, Team Europe. Team Europe er et fleksibelt rammeverk som ikke ekskluderer ikke-medlemmer. Likevel øker Team Europe den gjensidige avhengigheten mellom statlige og ikke-statlige europeiske aktører på utviklingsfeltet. Med økende geopolitiske spenninger og endringer i EUs politiske landskap står vi i Norge overfor avgjørende valg. Enten kan vi velge at Norge allieres tettere med EU i en mer integrert politisk struktur, søke differensiert deltakelse med økt kompleksitet eller rendyrke Norges rolle som annerledesstat med egne prioriteringer og allianser.

Også den globale debatten om utviklingspolitikk har endret seg. På den ene siden ser vi at debatten om avkolonisering blir stadig mer frem-tredende, med kritikk mot hvordan vestlige land opprettholder koloniale strukturer og praksiser gjennom bistandspolitik. Dette inkluderer behovet for å inkludere lokale perspektiver og rettferdige globale styringsreformer. På den andre siden ser vi at EUs og flere europeiske staters utviklingspolitikk har blitt stadig mer geopolitisk orientert, med søkelys på politiske mål som migrasjonskontroll, og på grønn omstilling som tjener europeiske

interesser. Hvordan man i Norge navigerer i denne dynamiske utviklingen, vil avhenge av politisk vilje og evne til å tilpasse seg globale endringer samtidig som nasjonale interesser og verdier ivaretas. Bistandsfeltet kan bli et viktig bakteppe for disse valgene, der vi i Norge, som er en historisk humanitær stormakt, må vurdere hvordan Norge best kan bidra til globale fellesgoder og håndtere komplekse geopolitiske realiteter. En aktiv tilnærming til alliansebygging og utviklingspolitikk vil være avgjørende for å bevare Norges innflytelse og relevans i fremtidens internasjonale arenaer.

Om forfatteren

Johanne Døhlie Saltnes har en doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og arbeider som seniorrådgiver, strategi og læring, i Regnskogfondet. Hun er også tilknyttet forsker ved ARENA Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo. Hun forsker på dynamikken rundt internasjonale normer, med vekt på hvordan de blir møtt og forhandlet – særlig gjennom kritikk og motstand fra det globale sør. Hennes arbeid retter seg mot EUs menneskerettighetspolitikk, den grønne given, global rettferdighet og bruk av sanksjoner. Saltnes har publisert i en rekke ledende internasjonale tidskrifter, blant annet *International Affairs*, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *Journal of European Integration, Cooperation and Conflict*, *Third World Quarterly* og *Politics and Governance*.

Referanser

- Acharya, A. (2018). *Constructing global order: Agency and change in world politics*. Cambridge University Press.
- Crerar, P. & Stacey, K. (2025, 25. februar). Starmer slashes aid to fund major increase in defence spending. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/politics/2025/feb/25/starmer-slashes-aid-to-fund-major-increase-in-defence-spending>
- De forente nasjoner (Generalforsamlingen). (2011). *Participation of the European Union in the work of the United Nations: Resolution / adopted by the General Assembly*. <https://digitallibrary.un.org/record/702981?v=pdf>
- Donor Tracker. (2024). *German government agrees on draft budget for 2025 ODA funding envelopes significantly cut*. https://donortracker.org/policy_updates?policy=german-government-agrees-on-draft-budget-for-2025-oda-funding-envelopes-significantly-cut-2024
- Duchêne, F. (1973). The European community and the uncertainties of interdependence. I M. Kohnstamm & W. Hager (Red.), *A nation writ large? Foreign-policy problems before the European Community* (s. 1–21). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-01826-0_1
- Eggen, Ø. (2013). Bistand som politisk markering. *Internasjonal Politikk*, 71(3), 421–431. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2013-03-09>

- Eggen, Ø. (2021). Revolusjonens forløpere og konsekvenser. *Internasjonal Politikk*, 79(4), Artikkel 4. <https://doi.org/10.23865/intpol.v79.3508>
- Eggen, Ø. (2024, 19. mars). Bistandsveteran Øyvind Eggen refser UD og Norad: Virkelighetsfernt. *Morgenbladet*. https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2024/03/19/bistandsveteran-oyvind-eggen-refser-ud-og-norad-virkelighetsfernt/?_cb=ZjFkM2QwOTItNWVlNy00NDMxLTlmODItNjYyMGE2OGY5NGVk&state=aaf66a06-018f-1000-bc63-19530887476f
- Eidsvik, E. (2013). *Spaces of Scandinavian encounters in colonial South Africa: Reconfiguring colonial discourses* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Bergen.
- Europakommisjonen. (2025). *Team Europe initiatives and joint programming tracker*. https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/team-europe-actors/tei_en
- European External Action Service. (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe: A global strategy for the European Union's foreign and security policy*. Den europeiske union. https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en
- Francis, S. (2024, 6. juli). Starmer says Rwanda deportation plan is «dead». *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/articles/cz9dn8erg3zo>
- Fremskrittspartiet. (u.å.). *Bistand*. <https://www.frp.no/var-politikk/utenriks-og-forsvar/bistand>
- Glarbo, K. (1999). Wide-awake diplomacy: Reconstructing the common foreign and security policy of the European Union. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 634–651. <https://doi.org/10.1080/135017699343513>
- Hegertun, N. (2021). En stille revolusjon av utviklings samarbeidet? *Internasjonal Politikk*, 79(4), <https://doi.org/10.23865/intpol.v79.3504>
- Hveem, H. (2015). Utviklingspolitikken i endring? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 31(1), 5–28. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2015-01-03>
- Keijzer, N., Burni, A., Erforth, B. & Friesen, I. (2021). *The rise of the Team Europe approach in EU development cooperation: Assessing a moving target* (Drøftingsnotat 22/2021). German Development Institute. https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_22.2021.pdf
- Lawler, P. (1997). Scandinavian exceptionalism and European Union. *Journal of Common Market Studies*, 35(4), 565–594. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00089>
- Leira, H., Borchgrevink, A., Græger, N., Melchior, A., Stamnes, E. og Øverland, I. (2007). *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*. Norsk utenrikspolitisk institutt. https://www.files.ethz.ch/isn/46181/200704_Norske_selvbilder.pdf
- Leruth, B., Gänzle, S. & Trondal, J. (2022). *The Routledge handbook of differentiation in the European Union*. Routledge.
- Michalopoulos, C. (2020). *Ending global poverty: Four women's global conspiracy*. Oxford University Press.
- Mignolo, W. D. (2011). *The darker side of Western modernity: Global futures, decolonial options*. Duke University Press.
- Moyo, D. (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa*. Penguin.
- Nei til EU. (2021, 16. mars). *EU stenger de fattige ute*. <https://neitileu.no/Argumenter/solidaritet>
- Neumann, I. B. (2001). *Norge: En kritikk*. Pax.
- Niemann, A. (2021). Neofunctionalism. I M. Riddervold, J. Trondal & A. Newsome (Red.), *The Palgrave handbook of EU crises* (s. 115–133). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_6
- Nissen, A. (2023). Sikkerhetspolitikken primat – norsk freds- og forsoningspolitikk under Ine Eriksen Søreide. *Internasjonal Politikk*, 81(1), 3–13. <https://doi.org/10.23865/intpol.v81.4102>
- Norad. (2023). *Tall som teller: Statistikk over norsk utviklingsbistand i 2023* (Rapport). <https://www.norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2024/tall-som-teller---statistikk-over-norsk-utviklingsbistand-i-2023.pdf>

- Orbie, J. & Lightfoot, S. (2017). Development: Shallow europeanisation? I A. Hadfield, I. Manners & R. Whitman (Red.), *Foreign policies of EU members states: Continuity and europeanisation* (s. 201–217). Routledge.
- Regjeringen & Den europeiske union. (2023). *Norway–EU green alliance*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/debc1b0c0a2f47d1b77beb96d896cf45/norway-eu-green-alliance.pdf>
- Reuters. (2021, 28. mai). Germany apologises for colonial-era genocide in Namibia. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/africa/germany-officially-calls-colonial-era-killings-namibia-genocide-2021-05-28/>
- Rubin, A. J. (2021, 20. januar). Report aims at «reconciling» France and Algeria, its former colony. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/01/20/world/europe/france-algeria-war-report.html>
- Saltnes, J. D. (2022). *The European Union and global development: A rights-based development policy?* Routledge.
- Saltnes, J. D. (2024). Team Europe eller team Norway? Endringsprosesser i europeisk utviklingspolitikk og konsekvenser for norsk autonomi. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 40(1), 58–73. <https://doi.org/10.18261/nst.40.1.5>
- Saltnes, J. D. & Steingass, S. (2021). Fit for creating partnerships of equals with the global south? Tensions in the EU's development policy post-2020. *Global Affairs*, 7(4), 523–540. <https://doi.org/10.1080/23340460.2021.1985399>
- Schimmelfennig, F. (2021). Liberal intergovernmentalism. I M. Riddervold, J. Trondal og A. Newsome (Red.), *The Palgrave handbook of EU crises* (s. 61–78). Palgrave Macmillan.
- Short, C. (2000, juni 23). Aid that doesn't help. *Financial Times*.
- Sierp, A. (2020). EU memory politics and Europe's forgotten colonial past. *Interventions*, 22(6), 686–702. <https://doi.org/10.1080/1369801X.2020.1749701>
- Statsministerens kontor & Klima- og miljødepartementet. (2024, 24. september). *Regjeringen vil redde mer regnskog* (Pressemelding). <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-redde-mer-regnskog/id3054310/>
- Stortinget. (2020, 5. mars). *Stortingstidende: Referat fra møter i Stortinget, nr. 56, sesjonen 2019–2020*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2019-2020/refs-201920-03-05?m=1>
- Utenriksdepartementet. (2023, 15. mai). *Investering i en felles fremtid: Et nytt rammeverk for utviklingspolitikken* (Rapport). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/investering-i-en-felles-fremtid/id2977341/>
- Utenriksdepartementet. (2024a, 11. april). *Norge, det eneste landet med 1 prosent til bistand* (Pressemelding). <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-det-eneste-landet-med-1-prosent-til-bistand/id3033900/>
- Utenriksdepartementet. (2024b, 22. november). *En prosent til bistand i 2024* (Pressemelding). <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-prosent-til-bistand-i-2024/id3076086/>
- Utenriksdepartementet. (2024c, 23. april). *Uttalelse fra utenriksminister Espen Barth Eide om rapporten fra granskingskommisjonen for FNs hjelpeorganisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA)* (Pressemelding). <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/statement-by-minister-for-foreign-affairs-espen-barth-eide-on-the-report-of-the-commission-of-inquiry-into-the-united-nations-relief-and-works-agency-for-palestine-refugees-unrwa/id3035956/>
- Utenriksdepartementet. (2025, 30. april). *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene* (Pressemelding). https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/

KAPITTEL 9

Avsluttende refleksjoner

John Erik Fossum ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo

Jarle Trondal ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo og Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, Universitetet i Agder

Abstract: This chapter summarizes key findings from the book and outlines possible future avenues for working with scenarios for practitioners. The chapter suggests that a one-dimensional focus on a particular future trajectory for either Norway or the EU in today's uncertain world is likely to be poorly anchored in empirical realities. Conversely, an overly strong focus on current phenomena might become conservative and myopic by not pointing beyond the present. To escape these challenges, this book has established and analyzed three different scenarios that outline distinct future trajectories for Europe and implications for Norway. This chapter briefly summarizes findings from the analyses in the book's different policy areas. The last part of the chapter moves beyond thinking about future scenarios and their implications by asking: How can Norway systematically establish scenario thinking in practical policymaking and public administration, which in turn may be consequential for policymaking and societal developments? We argue that a necessary, yet not sufficient, tool is to institutionalize scenario thinking in the government apparatus. This final part of the chapter outlines the contours of an administrative policy for scenario thinking and practice.

Keywords: key findings, future trajectories, institutionalize scenario thinking, policymaking and public administration

Innledning

Hensikten med boken har vært å kombinere detaljerte analyser av prosesser og politikkfelter med ulike fremskrivinger av mulige utfall og utviklingsforløp. Det norske kunnskapsnivået om EU og unionens effekter er lavt (NOU 2024: 7), og verden og Europa gjennomgår omfattende endringer som i tillegg setter spørsmålsteget ved etablert kunnskap. Et ensidig søkelys på ulike mulige utviklingsforløp mister lett fotfestet og blir spekulativt, blant annet fordi det er for dårlig forankret i faktiske situasjonsbeskrivelser. Imidlertid vil et for sterkt søkelys på å beskrive det eksisterende bli konservativt og nærsynt fordi fortellingen ikke løfter seg fra det eksisterende og trekker linjer fremover. For å unngå at analysene blir for ensidige, opererer derfor boken med ulike scenarier som spesifiserer kvalitativt forskjellige mulige utviklingsforløp.

Alle våre bidragsytere har forsøkt å finne en balanse mellom beskrivelse av det nåværende og fremskriving av utviklingen. Kapitlene varierer, både fordi politikkområdene er ulike og fordi det ikke finnes en enhetlig mal for hvordan man skal avstemme beskrivelser av dagens situasjon med fremskrivinger av ulike scenarier. Slike avveininger blir enklere når det er flere tilsvarende analyser av scenarier for Europas utvikling og effekter for Norge å støtte seg på. I tillegg til å summere opp viktige observasjoner fra boken ønsker vi derfor til slutt i bokens etterord å trekke opp en vei videre ved å stille spørsmålet: Hvordan kan innsiktene fra denne boken sikre at scenariotenkning systematiseres og trekkes inn i politikk- og forvaltningsprosesser, som i neste omgang får konsekvenser for den politikken som vedtas, og for det samfunnet som utvikler seg? Vi tenker at institusjonalisering av scenariotenkning kan være et nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel for å analysere hvilke effekter Europas utvikling har for Norge. I bokens etterord skisserer vi derfor opp konturene av en forvaltningspolitikk for scenariotenkning og -praksis som har til hensikt å få til en mer systematisk vurdering av Europas utvikling, og av hvilke effekter denne tenkingen kan ha for politikktutvikling.

Usikkerhet og ulike scenarier

I bokens ulike bidrag har forfatterne tydelig illustrert nytten av å diskutere Norges rolle i dagens Europa med utgangspunkt i ulike scenarier. Boken har gitt tre viktige observasjoner. Den første observasjonen er den betydelige

usikkerheten som oppleves i Europa. Den andre observasjonen, som også kommer tydelig frem i alle kapitlene, er at Norges utvikling og veivalg er tett bundet opp til resten av Europas. Derfor må vi se på hvordan Europas utvikling avleirer seg i og påvirker Norges utvikling og veivalg. Den tredje observasjonen er at Norges relasjon til EU er sammensatt, og som det fremkommer tydelig i bokens ulike kapitler, varierer styrken og omfanget på tvers av politikkområdene. Samtidig ser vi også at det er viktige sektorovergrepene dynamikker som fremstår tydeligere enn før. Dette gjelder særlig klima og sikkerhet. En viktig utfordring for videre forskning er derfor å avklare forholdet mellom overgrepene tverrsektorielle dynamikker på den ene siden og sektorspesifikke dynamikker på den andre siden. En annen og relatert utfordring er å avklare hvilken av de to overgrepene tverrsektorielle dynamikkene som mest preger utviklingen videre, det grønne skiftet eller sikkerhetisering, og i hvilken grad de eventuelt kan spille på lag.

Usikkerhet er et gjennomgangstema i boken. Vi startet i boken med å trykke på alarmknappen: Europa har, særlig siden finanskrisen, stått overfor en rekke akutte kriser, og selv om EU har utvist betydelig motstandskraft, har nye utfordringer kommet til. Dagens Europa står overfor en blanding av hurtigbrennende og saktebrennende kriser. Vi tenker ofte på klimakrisen som en saktebrennende krise, men den kan bokstavelig talt blusse opp og sette i gang en rekke akutte branner. Raske klimaendringer bidrar til sosial og politisk ustabilitet, som igjen øker migrasjon og krav om sterkere grensekontroll. På denne måten er det et betydelig samspill mellom ulike kriser og utfordringer. Klimaendringer kan skape sikkerhetsutfordringer samtidig som sikkerhetspolitiske utfordringer, som Russlands brutale invasjon av Ukraina, politiserer energi og gjør energiforsyning om til «high politics». Det grønne skiftet trekkes på denne måten inn i sikkerhetspolitikken. Leiren understreker i kapittel 4 at EUs svar på den sikkerhetsutfordringen som Russlands invasjon av Ukraina representerer, var «mer 'grønn giv' og mer klimapolitikk.»

Den trykkende usikkerheten som de ulike krisene og utfordringene stiller Europa overfor, synes å øke, ikke minst på grunn av endringer i den transatlantiske relasjonen etter at Trump ble gjeninnsatt i Det hvite hus. Europa har siden EUs etablering etter andre verdenskrig kunnet lene seg på USA for sikkerhet og støtte. Denne støtten kan ikke Europa lenger ta for gitt. Den transatlantiske relasjonen er langt mer usikker og ustabil med en Trump-administrasjon som understreker «America first», og som fremmer dette målet gjennom en temmelig brutal bilateral transaksjonalisme.

Et gjennomgripende tema i boken er at de ulike krisene og sjokkene skaper nye utfordringer som ikke kan løses nasjonalt, og at det derfor er behov for betydelig internasjonalt samarbeid. Siden globalt samarbeid er krevende og dessuten under press, er europeisk samarbeid det mest nærliggende for Norge på en rekke områder. På miljøområdet har EU blitt en sentral drivende kraft. På sikkerhetsområdet har EUs betydning økt selv om EU-landene ennå ikke taler med én stemme, og selv om NATO fortsatt spiller en hovedrolle. For digital regulering og kunstig intelligens kan ikke Norge finne løsningene alene. For handel er frihandelsepoken avløst av en tid med økt proteksjonisme og konflikt, og EU har økonomisk tyngde og forhandlingsmakt som Norge og EFTA mangler. I bokens ulike kapitler analyseres dette samspillet mellom EUs politikktutvikling og Norges posisjon på ulike felter. EUs utvikling er kompleks og med motsetninger, og med en scenariorientering belyser boken mulige utviklingsveier, og hva som er mest sannsynlig.

Disse betraktningene understreker at det Europa som avtegner seg, vil ha betydelige konsekvenser for Norge. Det fremkommer derfor tydelig i boken at Norge er del av den europeiske politiske ordenen. Bokens kanskje mest sentrale bidrag er at den viser at det er liten mening i å diskutere Norges utvikling og muligheter uten å ta Europas situasjon og utvikling eksplisitt i betraktning. Dette gjelder uavhengig av om EU fragmenteres, differensieres eller konsolideres. Alle scenarioene viser tydelige effekter, som vil variere avhengig av hvilket scenario som er mest aktuelt.

EU utgjør en sentral bestanddel av Europas politiske orden, særlig fordi EU er en flernivåstyringsorden som opprettholdes av medlemsstatene. Det som preger Norge, er derfor ikke bare EU-institusjonene, men nettopp det forhold at EU-integrasjonen har brakt stater og samfunn mye tettere sammen. Det er denne horisontale dynamikken – det at særlig EUs medlemsstater har åpnet opp for hverandre slik at varer, tjenester, arbeidskraft og kapital kan flyte relativt fritt mellom landene – som har bidratt så sterkt til gjensidig avhengighet. Landene inngår i et skjebnefellesskap, og de beslutninger ett land tar, har umiddelbare effekter på de andre. Som det tydelig fremkommer i de ulike kapitlene i boken, er Norge tett innvevet i EU-systemet både vertikalt og horisontalt, gjennom formelle avtaler og gjennom mer uformelle nettverk og koblinger. Samtidig er Norges relasjon mer asymmetrisk enn tilfellet er med EUs medlemsland, fordi Norge er en regelmottaker fra EU, mens medlemsstatene har medbestemmelse samt vetorett på en rekke viktige politikkområder.

Bokens tittel, *Hvilket Norge i hvilket Europa?*, er ment å avspeile både den betydelige usikkerheten Europa opplever, og at Europas utvikling vil ha stor betydning for Norges veivalg. Spørsmålet om «hvilket Europa» understreker at både Europa og EU kan utvikle seg i ulike retninger. Spørsmålet om «hvilket Norge» understreker det samme. Den retning Europas utvikling tar, og de veivalg statene i Europa foretar, vil derfor legge klare føringer på Norges utvikling og på de veivalg som kan foretas i Norge. Boken har skissert ulike scenarier nettopp for å understreke usikkerheten og det forhold at utviklingen kan gå i ulike retninger. Hvor mye Norges utvikling påvirkes av EUs, og hvilket handlingsrom Norge har, er ikke noe vi kan ta for gitt og er heller ikke en fastlagt størrelse. Det vil avhenge av norske politiske prioriteringer og dynamikker, og som det fremkommer i boken, vil handlingsrommet variere betydelig fra sektor til sektor. Derfor har vi i boken diskutert scenarioene i sammenheng med en rekke utvalgte politikkområder. Disse gir ikke et fullstendig bilde, men gir like fullt en omfattende illustrasjon. Utvalget av politikkområder spenner over mye av bredden av Norges relasjon til EU. Vi har poengtert i kapittel 2 at EØS-avtalen er forankret i EUs Maastrichtavtalen, som besto av tre ulike søyler. Disse søylene har senere blitt avskaffet, men det finnes fortsatt et avtrykk av dem i EUs institusjonelle struktur og juridiske rammeverk. I boken fremgår tydelig at dette avtrykket er sterkere for Norge og preger Norges relasjon mer tydelig enn den preger EUs medlemsland, siden EØS-avtalen ikke er blitt formelt revidert siden den ble inngått, mens EU har gjennomgått flere traktatendringer og betydelig integrasjon, inkludert gjennom såkalt *competence creep*¹. Boken inneholder bidrag som dekker både direkte EØS-relaterte politikkområder (Sverdrup i kapittel 3, Leiren i kapittel 4, Farsund i kapittel 5 og politikkområder som ikke formelt er dekket av EØS, men påvirkes av EU/EØS, som sikkerhets- og forsvarspolitik (Riddervold og Rieker i kapittel 6, og Melchior i kapittel om handelspolitikk i EFTA) og områder som er mer perifere for EU og EØS som utviklings- og bistandspolitikk (Saltnes i kapittel 8).

Et viktig poeng som bidragene i boken understreker, er nettopp hvordan de to særlig grenseoverskridende politikkområdene klima og sikkerhet henger sammen med EUs organisatoriske oppbygning, og hvilke problemer og utfordringer denne sammenhengen reiser for Norge. Denne

1 Dette begrepet viser til kompetanseøkning i EU, gjerne gjennom ikke-traktatsfestede (og således uformelle) prosesser.

problemstillingen kommer tydelig frem i Sverdrups kapittel 3 om økonomisk sikkerhet, som må forstås som et utvidet sikkerhetsbegrep. Kapittel 3 angir en rekke viktige komponenter i EUs strategi (kontroll med utenlandske investeringer, kontroll med utgående investeringer, effektivisering av eksportkontroll, teknologioverføring og forskningssamarbeid og antitvang-instrumentet). En utvikling i retning av mer vekt på økonomisk sikkerhet vil omdefinere innholdet i og innretningen på EUs indre marked, noe som nødvendigvis vil påvirke Norge gjennom EØS-avtalen. Siden handelspolitikk preges av høy grad av overnasjonalitet, kan effektene av sikkerhetisering bli veldig tydelige. Men nettopp fordi sikkerhet er organisert som et mer mellomstatlig anliggende enn hva tilfellet er med handel i EU, vil økt sikkerhetisering også kunne innebære en viss institusjonell forskyvning av tyngdepunktet i EU i retning av mer mellomstatlige organisasjoner, langs de baner som «the new intergovernmentalism» (Bickerton et al., 2015; Puetter, 2012) har understreket. En slik endring har stor effekt for Norge, både ved at mer av premissene for Norges forhold til EU styres av hensyn som ikke først og fremst dreier seg om det indre marked, og fordi disse hensynene formuleres av organisasjoner som Norge har større problemer med å vinne innpass i.

Denne problematikken med forskyvning av EUs tyngdepunkt tas opp tydelig av Riddervold og Rieker i kapittel 6, som diskuterer sikkerhets- og forsvarspolitik. De konkluderer med at scenario II (økt differensiering) og scenario III (økt EU-konsolidering) er mest sannsynlig. Forfatterne poengterer at:

Sektorovergripende politikk i EU betyr at det er vanskeligere å avgjøre om noe er eller ikke er EØS-relevant, og at nye mekanismer, programmer og regelverk i mange tilfeller kan være knyttet til det indre marked (hvor Norge er med gjennom EØS), men også kan ha en viktig CFSP- og CSDP-dimensjon. EØS-avtalen og bilaterale avtaler innenfor stadig flere områder er ikke lenger dekkende for områder hvor Norge ønsker deltakelse.

Vi finner en liknende observasjon i Leirens kapittel (kapittel 4) om EUs grønne skifte. EUs grønne giv bidrar til delvis å viske ut skillet mellom hva som er indre marked, og hva som er EUs prosjekter ut over det indre markedet. En konsekvens kan være at grensene for hva som er EØS-relevant og ikke EØS-relevant utfordres. Derfor vil også utviklingen av EUs klimapolitikk påvirke hvor lett det vil være for Norge å samarbeide med EU gjennom EØS-avtalen. Kapittel 4 skisserer EUs ambisiøse klimamål, og hvordan EUs

utvikling langs de ulike scenarioene vil kunne forløpe. Antakelsen som diskuteres, er at en EU-konsolidering klarest vil styre Europa i en klimavennlig retning, mens en utvikling i retning av økt fragmentering i EU vil svekke Europas evne og vilje til å håndtere klimakrisen.

Det er som nevnt viktig å avklare det relative styrkeforholdet mellom klima og sikkerhet som overgripende politikk, både med hensyn til politikkenes form og dens innhold. Gjennom felles mål om utslippskutt har EUs klimapolitikk et klarere overnasjonalt preg enn EUs sikkerhets- og forsvarspolitik. Klimapolitikk trekker også EU i en klarere global retning enn tilfellet er med sikkerhetspolitikk, som i mye større grad er orientert mot grensedragning og -kontroll.

Vi ser avskygninger av både sikkerhetspolitikk og klimapolitikk i EUs landbrukspolitik. Farsund gir i kapittel 5 en oversikt over utviklingen av EUs landbrukspolitik, den historisk sett viktige koblingen til handelspolitikken (som diskuteres mer i detalj av Melchior i kapittel 7), EU-landenes ønske om å koble klima- og miljøhensyn tydeligere inn i landbrukspolitikken og spørsmålet om matsikkerhet som del av sikkerhetiseringen. Kapittel 5 viser hvordan slike spenningsforhold preger dette spesielle politikkområdet i EU, og det argumenterer for at det første fragmenterings-scenariot representerer den sterkeste utfordringen for sektoren. For Norges del understrekes det paradokset at selv om landbruk ikke var del av den opprinnelige EØS-avtalen, er sektoren i dag sterkt preget av EUs politikk. En utvikling i EU i retning scenario I, som utfordrer det indre markedets integritet, vil være den største trusselen for denne sektoren i EU, både fordi en slik utvikling kan redusere støttenivået og påvirke det indre markedes integritet. For Norges del antas det at dette scenariot ikke vil ha så stor betydning, siden Norge står utenfor EUs felles landbrukspolitik. Like fullt vil en svekkelse av EUs regelproduksjon kunne ha effekter for Norge. For Norges del vil særlig en utvikling i retning av scenario III i EU bringe inn nye utfordringer, både med hensyn til å sikre markedsadgang og med hensyn til å forholde seg til klima- og miljøutfordringene.

Handelspolitikk har siden EU ble etablert vært et sentralt politikkområde, og Melchior viser i kapittel 7 hvordan sektoroverskridende hensyn som klima og miljø i økende grad preger handelspolitikken. Kapittel 7 understreker hvordan hovedtendensen innen dette politikkområdet har gått i retning av scenario III og EU-konsolidering, og av at EUs avtaler har blitt dypere og mer omfattende. En slik prosess i EU reiser spørsmål om hvorvidt assosierte ikke-medlemmer som Norge er i stand til å

opprettholde uavhengighet av EU i handelspolitikken. Dette spørsmålet analyseres gjennom å studere utviklingen av EFTAs frihandelsavtaler. EFTA-landene har full frihet til å etablere handelsavtaler med andre land utenfor EU. Kapittelet viser at det er vanskelig for EFTA å unngå EUs innflytelse, og at det også utvikler seg en gråsoner mellom handelspolitikk og EØS, med andre ord at EØS griper inn i disse landenes handelspolitikk med tredjeland.

Saltnes analyserer i kapittel 8 hvordan de tre scenarioene for EUs utvikling manifesterer seg innenfor utviklingspolitikk, og hva dette betyr for Norge. Norge har tradisjonelt spilt en viktig rolle i bistandspolitikken, noe som preger bildet av Norge som en humanitær stormakt. I den forbindelse har vi i Norge hatt relativt lite samarbeid med EU på utviklingsfeltet. I dagens situasjon preget av uro og ustabilitet understreker Saltnes at vi i Norge står overfor et viktig valg: «Enten kan vi velge at Norge allieres tettere med EU i en mer integrert politisk struktur, søke differensiert deltakelse med økt kompleksitet eller rendyrke Norges rolle som annerledesstat med egne prioriteringer og allianser.» Kapittelet viser hvordan sikkerhetisering og klimaspørsmål i større grad veves sammen med utviklingspolitiske hensyn og prioriteringer.

Vi har understreket viktigheten av å erkjenne den betydelige usikkerheten som Europa står overfor i dag. Derfor er hele boken organisert rundt ulike scenarioer for Europas utvikling, og rundt hvilke mulige effekter hvert av disse kan ha for Norge. Bildet som fremstår, er sammensatt. Vi finner både sektorspesifikke og sektorovergrepene dynamikker. Boken presenterer et øyeblikksbilde og kan av format ikke gi en inngående oversikt over utviklingen på hvert felt over tid. Bokens viktigste varige bidrag er derfor metodikken: det å studere ulike scenarioer innenfor ulike politikkområder. En mer organisert og systematisert tilnærming til scenarioanalyse vil kunne gi et tydeligere bilde av de utfordringer og muligheter Norge står overfor i årene fremover. Derfor foreslår vi i bokens etterord et opplegg for slik scenarioanalyse, spesifikt designet for å forstå «hvilket Norge i hvilket Europa».

Etterord: Hvordan institusjonalisere scenariotenkning om Europas utvikling og effekter for Norge?

Til slutt i boken ønsker vi å trekke opp en vei videre ved å reise spørsmålet: Hvordan kan innsiktene fra boken sikre at scenariotenkning systematiseres

og trekkes inn i politikk- og forvaltningsprosesser, som i neste omgang kan få konsekvenser for praktisk politikk? Kriser, slik Europa opplever i dag, øker behovet for forskningsbasert kunnskap om vilkårene for at en politisk orden er robust ved å ha evnen til å håndtere både varige dilemmaer og kortsiktige kriser (Ansell & Trondal, 2017; Fukuyama, 2016; Olsen, 2007). I vår sammenheng forestiller vi oss at scenariotenkning og planlegging for ulike mulige fremtider krever organisatorisk kapasitet og forvaltningspolitisk trykk. Vi ønsker derfor å skissere både et generelt argument for organisering av scenariotenkning og -praktisering og ulike modeller for hvordan slik organisering kan gjøres i praksis. Et eksempel på tilsvarende organisering av teoretisk basert empirisk kunnskap er hvordan litteraturen rundt «nudging» (Thaler & Sunstein, 2009) i praksis har ført til etablering av «nudge units» i flere sentralforvaltninger verden rundt, blant annet i Storbritannia. Tilsvarende har vi sett etablering av enheter for fremtidstenkning («foresight») i sentralforvaltninger verden over, og studier viser at deres effekter har vært størst dersom de organiseres inn i etablerte forvaltningsstrukturer – og slik sett ikke organiseres på utsiden av kjernevirksomheten i nettverksbaserte laboratorier («foresight labs») på armlengdes avstand fra forvaltningens daglige beslutningsprosesser (Janzwood & Piereder, 2019). Vi kommer tilbake til ulike strukturelle modeller for organisering av scenariotenkning og -praksis.

Teori for scenariotenkning og -praksis

Først trenger vi et generelt teoretisk argument for hvorfor organisering av scenariotenkning kan være viktig. Vårt svar er at organisatorisk struktur er en nødvendig og grunnleggende bestanddel i en politisk orden og en nødvendig komponent for å organisere oppmerksomhet og kapasitet rundt et problem. Organisasjonsstruktur representerer organisert handlingskapasitet. Uten organisasjonsstruktur vil scenariotenkning ikke initieres, utformes eller praktiseres på en rutinemessig måte (Fukuyama, 2016). En organisasjonsstruktur er en normativ struktur, eller en besluttet normativ orden, som består av regler og roller som mer eller mindre pre-sist angir hvem som skal gjøre hva, når og hvordan (Ahrne & Brunsson, 2019; Egeberg & Trondal, 2018; Scott & Davis, 2016). Den skaper organisasjonsatferd gjennom å gi aktører «a systematic and predictable selection of problems, solutions and choice opportunities» (March & Olsen, 1976, s. 13). Dette innebærer også at det antas at organisasjonsstrukturer ikke påvirker samfunnet direkte, men at de har *indirekte* samfunnseffekter

ved å påvirke politikkprosesser og beslutninger (Ahrne & Brunsson, 2019; Egeberg & Trondal, 2018).

Organisasjonsstruktur gjør noen handlingsvalg mer sannsynlige enn andre (Egeberg & Trondal, 2018). Organisering bistår i å lede aktørers oppmerksomhet systematisk mot et sett av problemer, løsninger og måter å knytte disse sammen på, og i samtidig å dytte dem bort fra andre (Simon, 1965). Organisasjonsstrukturer mobiliserer oppmerksomhet, ressurser og handlingsmuligheter rundt visse problemer og løsninger, mens andre blir systematisk ignorert; organisasjonsstrukturer retter oppmerksomhet på noen konfliktlinjer og samarbeidsmuligheter, mens andre blir oversett, og så videre (Simon, 1965). Dette skjer fordi beslutningstakere opererer under minst tre grunnleggende begrensninger som ofte overses innenfor konsekvensbaserte teorier om det økonomiske mennesket: begrenset informasjon med hensyn til mulige alternativer og løsninger, begrenset kognitiv kapasitet til å evaluere og prosessere informasjon og begrenset tid til å treffe avgjørelser (March, 2011; Simon, 1983). En konsekvens vil være at beslutningstakere velger tilstrekkelig gode, men aldri optimale løsninger, blant annet som følge av at de vil søke etter nye løsninger i sine umiddelbare omgivelser, i sin nære historie og og i sin nærliggende ekspertise for å treffe «gode nok» valg (Simon, 1965).

Forvaltningspolitikk for scenariotenkning og -praksis

Hvordan kan offentlig forvaltning organiseres for å etablere systematisk oppmerksomhet om alternative fremtidshorisonter? Dette krever forvaltningspolitisk tenkning og praksis. Vi vil derfor diskutere ulike organisatoriske former nedenfor, og angi hvordan ulike organisasjonsoppskrifter kan gi ulike effekter og ulike dilemmaer. Fordi det antas at organisering er avgjørende for å initiere og praktisere scenariotenkning på en systematisk måte, blir spørsmålet derfor hvordan denne organiseringen kan gjøres i praksis. Vi antar ikke at organisering er enkelt, men at ulike organisatoriske oppskrifter vil gi bestemte sannsynlige utfall. Vi vil konkretisere diskusjonen med hvordan vi kan tenke oss etablering av ulike strukturer for scenariotenkning og -praktisering i norsk sentralforvaltning. Vi vil spesifisere fem ulike modeller, som i praksis kan kombineres. Ulike organisatoriske design vil kunne ivareta ulike hensyn, som i siste instans blir et normativt spørsmål som politisk ledelse må knesette.

Hvilke hensyn kan ulike scenariorukturer ivareta? Et hensyn kan være evne til å forutse ulike usikre fremtider. Et annet kan være å etablere politisk handlingskraft. Et tredje kan være involvering av relevant ekspertise og berørte parter utenfor det politisk-administrative apparatet. Et fjerde kan være å ivareta felleseuropeiske interesser og å samordne dem. Poenget er at ulike organisatoriske løsninger vil kunne ivareta disse hensynene i varierende grad, og vi skal her diskutere fem mulige modeller i tur og orden. Det er mulig å tenke seg flere modeller enn disse, men disse fem er ment å starte en tenkning omkring en forvaltningspolitikk for scenariotenkning og -praksis.

Modell 1 omfatter *grad av vertikal sentralisering* av strukturen: Vi kan tenke oss et sentralisert design hvor scenariorukturen ligger ved Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet eller tilsvarende overordnede forvaltningenheter. Dette designet vil sikre politisk oppmerksomhet til scenariotenkning og -praksis. Dersom ønsket er politisk oppmerksomhet på regjeringsnivå, vil det beste alternativet være å legge det til Statsministerens kontor. Dersom det er ønskelig å koble arbeidet til utenrikspolitikken, legges det ved Utenriksdepartementet. Siden EU-/EØS-arbeidet i forvaltningen ikke i utgangspunktet er utenrikspolitikk, vil en Statsministerens kontor (SMK)-ordning være et mulig bedre alternativ, selv om dette kan stride mot en forvaltningstradisjon om ikke å ha «superdepartementer» og et sterkt Statsministerens kontor. Alternativt kan vi forestille oss et desentralisert design som legger scenariotenkningen til enkeltdepartementer eller til direktorater og tilsyn. Dette vil sikre faglig spesialisering og ekspertise til scenariotenkning og -praksis, men vil gå på bekostning av samordning på tvers av politikkområder og vil redusere den politiske oppmerksomheten.

Modell 2 omfatter *grad av horisontal spesialisering*. En annen måte å formulere dette på er at strukturen kan være enten bred eller smal. En bred struktur vil omfatte flere politikkområder, departementer og eksperter, mens en smal struktur vil omfatte få saksområder, departementer og eksperter. En bred struktur kan for eksempel etableres som et interdepartementalt spesialutvalg – på samme måte som spesialutvalgene for EØS-saker, mens en smal struktur vil kunne etableres internt i eksisterende virksomheter, for eksempel som interne spesialutvalg i departementer, direktorater og tilsyn. En bred struktur vil sikre samordning og oppmerksomhet til problemer som går på tvers av saksområder, mens en smal struktur vil kunne ivareta faglig spesialisering.

Modell 3 omfatter *grad av administrativ kapasitet* eller, sagt på en annen måte, antall ansatte og administrative ressurser som settes av til scenariotekning og -praksis. Det antas at systematisk oppmerksomhet krever organisatorisk støtte. Med andre ord vil omfanget av ressurser som settes av til scenariotekning og -praksis, påvirke hvor omfattende oppmerksomhet som i praksis vil gis til scenariotekning og -praktisering. Omfattende administrativ kapasitet vil kunne gjøre scenariotekning og -praksis til rutine i politikk og forvaltning, mens lite administrativ kapasitet kan medføre at dette arbeidet gjøres som en ad-hoc-øvelse og som direkte reaksjoner på umiddelbare kriser, og også som initiativer fra ildsjeler i departementer og direktorater. For å gjøre en slik ordning robust over tid vil derfor en viss administrativ kapasitet kreves.

Modell 4 omfatter *grad av åpenhet* til ulike publikum utenfor sentralforvaltningen. Spørsmålet i denne sammenheng er i hvilken grad samtaler og beslutningsprosessene som foretas rundt scenarioer, skal være åpne for aktører som ikke direkte deltar. En åpen løsning kan sikre legitimitet og støtte fra sentrale grupper, men kan samtidig bidra til å gjøre møtene symboltunge, lite innbydende for mulige deltakere, og derfor lite instrumentelle problemløserne. En lukket arena (for eksempel bygget på Chatham House-regelen) kan ha motsatt effekt og kan øke viljen til deltakelse, senke aktørenes symbolbruk og øke evnen til instrumentell problemløsning. Studier av interessegruppers deltakelse i beslutningsprosesser i offentlig forvaltning viser at åpne ordninger bidrar til symbolsk deltakelse, mens lukkede fora øker instrumentelle prosesser (Birkeland & Trondal, 2023; Jevnaker, 2025).

Modell 5 omfatter *grad av inklusjon* av ulike organisasjoner utenfor grunnstrukturen. Spørsmålet blir om det organisatoriske designet skal ha primærtilhørighet og -forankring i forvaltningen, eller om det snarere skal ha primærforankring utenfor forvaltningen. Med hensyn til det siste kan vi tenke oss at universiteter eller forskningsinstitutter kan være base for scenariotekning. Fordelen med denne løsningen er tilgang til variert ekspertise. Ulempen med det siste designet er at praktiseringen av scenariotekningen må føres tilbake til politikk og forvaltning, og det er derfor en risiko for at tenkningen blir værende i akademia uten en god tilbakeføringsmekanisme mot praksis. En måte å kompensere på kan være at den akademiske basen inviterer inn både forskere fra akademia og tjenestemenn fra forvaltningen, og at man således får en hybrid struktur som øker sannsynligheten for tilbakeføring.

Hvilken av disse fem modellene som rendyrkes eller kombineres, vil være et politisk-administrativt forvaltningspolitisk valg. Valg av organisatorisk design vil avgjøre hvilke hensyn som blir ivaretatt, prioritert og satt i sammenheng, og hvilke hensyn som systematisk blir oversett og ignorert. Det viktigste for oss er å gi et puff i retning av å fortsette den dagsordenen som er satt i boken, og at scenariotenkning ikke bare blir en akademisk øvelse uten forvaltningspolitiske implikasjoner og praktisk oppfølging. Dersom ideene ikke følges opp i praksis, er dette likevel en akademisk øvelse som kan sette oss i stand til å tenke systematisk på hvordan man kan organisere seg for ulike fremtider, og at *Hvilket Norge i hvilket Europa* blir gjenstand for grundig tenkning også i fremtiden – uansett hvilket scenario som inntreffer.

Om forfatteren

John Erik Fossum er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, ARENA Senter for europaforskning. Hans forskningsinteresser omfatter særlig politisk teori, EU og konstitusjonalisme, europeisering og internasjonal integrasjon.

Jarle Trondal er professor i statsvitenskap ved Universitetet i Agder, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, professor ved Universitetet i Oslo, ARENA Senter for europaforskning, og senior fellow ved University of California, Berkeley, Institute of European Studies. Hans forskningsinteresser omfatter offentlig politikk og administrasjon, med særlig fokus på europeisk flernivåforvaltning, internasjonale byråkratier, beslutningsprosesser og -adferd, samt teoriutvikling i statsvitenskap.

Referanser

- Ahrne, G. & Brunsson, N. (Red.). (2019). *Organization outside organizations: The abundance of partial organization in social life*. Cambridge University Press.
- Ansell, C. & Trondal, J. (2017). Governing turbulence: An organizational-institutional agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 43–57.
- Bickerton, C. J., Hodson, D. & Puetter, U. (Red.). (2015). *The new intergovernmentalism: States and supranational actors in the post-Maastricht era*. Oxford University Press.
- Birkeland, T. & Trondal, J. (2023). The rift between executive contraction and executive detraction: The case of European Commission battery policy-making. *Journal of European Public Policy*, 30(12), 2692–2714.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An organizational approach to public governance: Understanding and design*. Oxford University Press.

- Fukuyama, F. (2016). Macro theory and the study of political development. *Scandinavian Political Studies*, 39(3), 207–225.
- Janzwood, S. & Piereder, J. (2019). Mainstreaming foresight program development in the public sector. *Foresight*, 21(5), 605–624.
- Jevnaker, T. (2025). When EU agencies set up advisory committees: all about autonomy? *Journal of Common Market Studies*, 63(2), 420–437. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.13618>
- March, J. G. (2011). A scholar's quest. *Journal of Management Inquiry*, 20(4), 355–357.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Universitetsforlaget.
- NOU 2024: 7. (2024). *Norge og EØS: utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-7/id3033576/>
- Olsen, J. P. (2007). *Europe in search of political order: An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift and the co-existence of orders*. Oxford University Press.
- Puetter, U. (2012). Europe's deliberative intergovernmentalism: The role of the Council and European Council in EU economic governance. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 161–178.
- Scott, W. R. & Davis, G. F. (2016). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*. Routledge.
- Simon, H. A. (1965). *Administrative behavior: A study of decision making processes in administrative organizations*. Free Press; Collier-Macmillan.
- Simon, H. A. (1983). *Reason in human affairs*. Stanford University Press.
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, Penguin Books.