



Hvor går Norges forsvarssamarbeid med EU?

Av Erik Breidlid

Hovedpunkter

- Nedskaleringen av forsvarssamarbeidet har paradoksalt skjedd parallelt med styrkingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske roller og en intensivering av samarbeidet mellom EU og NATO
- En hovedårsak er manglende politisk prioritering.
- Norges deltagelse i det europeiske forsvarsfondet (EDF) kan bidra til å revitalisere samarbeidet, men neppe uten deltagelse også på andre områder.

Etter 2015 forvitret det operative militære samarbeidet Norge hadde etablert med EU fra 2003. Dette til tross for at norske myndigheter fortsatte å understreke betydningen av slikt samarbeid. Var avslutningen av det operative samarbeidet med EU et resultat av en bevist endring av norsk sikkerhetspolitikk? Kan Stortingets beslutning om å delta i Det europeiske forsvarsfondet gjenopplive forsvarssamarbeidet med EU? Denne insikten søker å finne mulige forklaringer på disse spørsmålene, samt å vurdere opsjoner og potensiale for fremtidig samarbeid.

INNLEDNING

I juni 2017 besluttet Det europeiske råd (DER) å etablere et europeisk forsvarsfond (European Defence Fund, EDF). Formålet er å fremme forsvarssamarbeid mellom bedrifter og medlemsland på tvers av Unionen.¹ Fondet ble formelt etablert 29. april 2021 med Europaparlamentets godkjenning av dets budsjett på ca. 7,9 milliarder euro over budsjettperioden 2021-2027.² Norske myndigheter lyktes i september 2020 å sikre enighet blant EU-medlemmene om deltagelse av Norge som eneste ikke-medlemsland.

I forsvarsbudsjettet for 2021 og i ny langtidsplan for forsvarssektoren for perioden 2021-2024 anbefalte regjeringen likevel at Norge *ikke* skulle delta i fondet.³ Stortinget omgjorde imidlertid anbefalingen med et klart flertall som også omfattet representantene fra regjeringspartiene, og besluttet at «Norge deltar i EDF fra oppstarten i 2021».⁴ Stortingets overprøving av regjeringens anbefaling i et av de viktigste forsvarspolitiske initiativene i samarbeidet mellom Norge og EU noensinne danner utgangspunkt for denne insighten.

Norges deltagelse i EDF settes innledningsvis inn i et bredere perspektiv som omfatter forsvarssamarbeidet mellom Norge og EU fra 2003 frem til idag. Dette samarbeidet kan deles inn i en aktiv epoke mellom 2003 og 2015 og en periode mellom 2015 og 2021 preget av at de operative, militære deler av samarbeidet ble avvirket. Etter gjennomgåelsen av utviklingen i disse perioden følger en vurdering av potensialet og forutsetningene for å revitalisere forsvarssamarbeidet med EU.

Med begrepet «forsvarssamarbeid» forstås i det følgende de deler av norsk sikkerhetspolitikk som i hovedsak ivaretas av Forsvarsdepartementet, og som omfatter forsvarspolitikk og forsvarsplanlegging, militært operativt samarbeid, samt forsvarsrelatert forskning og utvikling og materiellsamarbeid. I tillegg utgjør forsvarssamarbeidet med EU også en integrert del av norsk europapolitikk, og vil derfor påvirkes av denne. Forsvarssamarbeidet

inngår således i et komplekst saksområde hvor det kan eksistere ulike interesser. Eksempelvis kan det være av utenrikspolitisk interesse å delta tettest mulig i europeiske samarbeidsaktiviteter, mens det fra et forsvarsmessig synspunkt kan være mer hensiktsmessig å benytte begrensede midler på rene militære formål.

Det er på denne bakgrunn man bør se dagens norske forsvarssamarbeid med EU. EUs erklærte målsetning om «strategiautonomi» kan fortolkes ulikt, men innebærer ikke at Europa vil utvikle separate militære kapasiteter av globalt nivå eller uavhengig av det transatlantiske samarbeidet. Det er likevel høyst sannsynlig at EU vil fortsette å styrke sin militære evne parallelt med USAs strategiske refokusering mot Asia og stillehavsområdet, og derved påta seg et økt ansvar for europeisk sikkerhet. Uten deltagelse i forsvarssamarbeidet med EU vil Norges mulighet til å påvirke denne utviklingen kunne svekkes.

HISTORISK TILBAKEBLIKK

For å se Norges forsvarssamarbeid med EU i et bredere perspektiv er et kort tilbakeblikk nyttig. Av spesiell betydning er etableringen av *Den vesteuropeiske union* (Western European Union, WEU) i 1954. WEU hadde til hensikt å koordinere forsvarssamarbeidet i Europa og omfattet europeiske stater som var medlemmer av NATO og Det europeiske fellesskap (EF, senere EU), mens Norge var assosiert medlem.

I 1968 ble Eurogruppen (Eurogroup) dannet som en uformell sammenslutning av forsvarsministrene i europeiske NATO-land. Dens formål var å styrke NATO gjennom et sterkere europeisk politisk og militært bidrag.⁵ Selv om gruppen bidro til tettere koordinering av europeiske posisjoner vis-à-vis USA, fikk den imidlertid relativt beskjeden politisk betydning. Frankrike deltok på dette tidspunkt ikke i det integrerte forsvarssamarbeidet og var ikke medlem av Eurogruppen.⁶

WEU ble på sin side «reaktivert» i 1984

i den hensikt å styrke den europeiske pil-laren av det transatlantiske samarbeidet.⁷ Samtidig begynte organisasjonen å utvikle seg til et sikkerhetspolitisk instrument i det daværende EF. Dette ble spesielt under-streket i den såkalte «plattformen for euro-peiske sikkerhetsinteresser» fra 1987.⁸

Etter slutten av den kalde krigen styrket EU gradvis sitt ansvar for europeisk sik-kerhet og begynte å utvikle evne til å gjen-nomføre krisehåndterings- og stabilitets-fremmende operasjoner. Grunnleggende milepæler var i denne sammenheng etableringen av *EUs felles utenriks- og sikker-hetspolitikk* (CFSP) med Maastricht-traktaten i 1993, og som del av denne, *en felles sikker-hets- og forsvarspolitik* (Common Security and Defence Policy, CSDP) fra 1999.⁹

Andre initiativer av betydning for forhold-et mellom NATO og EU var overføringen av ansvaret for såkalte *Petersberg-operasjoner*¹⁰ fra WEU til EU i 1999 og inngåelsen av *Berlin Plus-avtalen*¹¹ i 2003. Det primære formålet med sistnevnte var å regulere bruk av NATO-ressurser i EU-operasjoner. Som assosiert medlem av WEU hadde Norge rett til å delta i EU-operasjoner hvor det ble trukket på allierte ressurser. Denne retten om-fattet imidlertid ikke såkalte *autonome* EU-operasjoner, som skulle gjennomføres uten NATOs støtte.¹² WEUs betydning ble gradvis svekket etter hvert som dens oppgaver ble overtatt av EU, og organisasjonen ble formelt oppløst i 2011.¹³

FORSVARSSAMARBEIDET MED EU 2003-2015

For Norge førte denne utviklingen til et behov for å etablere et tettere *bilateralt* forsvarssamarbeid med EU som supple-ment til NATO-medlemskapet. Samarbeidet ble tilknyttet iverksettelsen av EUs sivile og militære operasjoner og oppdrag fra 2003 og etableringen av såkalte stridsgrupper (EU Battle Groups, EUBG) i 2004.¹⁴ Det poli-tiske grunnlaget for disse initiativene var *EUs første sikkerhetsstrategi* fra 2003. (Se forøvrig tekstboks nedenfor).

Epoken 2003-2015 utgjør den mest ak-tive perioden i forsvarssamarbeidet mellom Norge og EU, spesielt hva gjaldt operative militære aktiviteter, men også sikkerhets-politisk dialog, samt forsvarsrelatert fors-kning og utvikling.

Norges sikkerhetspolitiske samarbeid med EU ble balansert mot en konsistent vektlegging av prinsippet om NATOs ansvar for medlemslandenes kollektive forsvar og som den viktigste garantisten for europeisk sikkerhet. Fra norsk side har det følgelig vært skepsis til etablering av europeiske institusjoner som potensielt kan duplisere og/eller svekke NATOs funksjoner. Spesielt gjelder dette forslag som tidvis har vært fremmet om opprettelse av separate euro-peiske militære styrker og kommandostruk-turer. Ledende medlemsland, og ikke minst Storbritannia frem til brexit, har imidlertid ivaretatt videreføringen av det transatlan-tiske samarbeidet parallelt med styrkingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik.

På EUs toppmøte i Nice i 2000 ble det besluttet å tilby europeiske allierte og kandidatland til EU-medlemskap en *sikker-hets- og forsvarspolitisk dialog*. Under denne ordningen deltok norske forsvarsministre i en periode på fire årlige møter med den såkalte EU-troikaen¹⁵ i forbindelse med EUs forsvarsministermøter. Hensikten med slike møter var å informere nevnte partnerland om EU-forsvarsministrenes drøftelser, ikke minst for å styrke samholdet mellom EU og NATO. Møtene ga god mulighet til å fremme norske synspunkter, men de opphørte med etableringen av EUs «utenrikstjeneste» (European External Action Service, EEAS) i 2010.¹⁶ Imidlertid har man fra norsk side også deltatt i såkalte bidragsyterkomitéer for de CSDP-aktivitetene Norge har bidratt til, og disse ble ansett å gi «god mulighet til innflytelse.»¹⁷ EEAS holder også jevnlig orienteringer for partnerlandenes forsvars-råder i etterkant av forsvarsministermøtene. Også disse er nyttige i et informasjonsøye-med, men har selvsagt ikke samme betydning som konsultasjoner på politisk nivå.

EU vedtok sin første sikkerhetspolitiske strategi, European Security Strategy (ESS),

i 2003. Denne strategien vektla elementer som forsvar mot terrorisme, cyberforsvar og tiltak mot spredning av masseødelegelsesvåpen. Den kodifiserte likeledes samarbeidet med NATO. Den andre, EUs globale utenriks- og sikkerhetspolitiske strategi (EUGS) ble fremlagt for EUs råd i juni 2016, fem dager etter brexit-avstemningen i Storbritannia. Den ble formelt godkjent 17. oktober samme år og avløste da ESS. Sentrale prioriteter i EUGS er styrking av sikkerhet og forsvar og utvikling av en integrert tilnærming til konflikt og kriser. Våren 2022 skal etter planen EUs «Strategiske kompass» fremlegges for Det europeiske råd og godkjennes. «Kompasset» er utviklet av medlemslandene, og har til hensikt å operasjonalisere EUs strategiske autonomi, spesifisere ambisjonsnivået og avstemme strategiske, operative og kapasitetsmessige behov.

DET EUROPEISKE FORSVARSBYRÅET, EDA

I 2004 ble det europeiske forsvarsbyrået (European Defence Agency, EDA) etablert i den hensikt å støtte medlemslandenes utvikling av militær evne.¹⁸ EDA har i henhold til rådsbeslutningen om byråets etablering *følgende fire arbeidsområder*: 1) kapabilitetsutvikling, 2) forskning og teknologiutvikling, 3) materiellsamarbeid, og 4) industrisamarbeid, markedsutvikling og styrking av europeisk forsvar og Europas teknologiske og industrielle grunnlag.¹⁹

EDA har spilt en sentral rolle i Norges forsvarssamarbeid med EU selv om dette samarbeidet ikke reguleres av EØS-avtalen. Norge undertegnet allerede i 2006 en bilateral samarbeidsavtale (Administrative Agreement) med byrået, som gir rett til å delta i de fleste av dets prosjekter og programmer.²⁰ Som partnerland kan imidlertid Norge ikke delta i EDAs beslutningsprosesser, og heller ikke i politiske og strategiske drøftelser eller fastsettelse av målsetninger og rammer for flere typer prosjekter. Samarbeidet foregår således i all hovedsak på EDAs premisser.²¹ Det har det likevel gitt betydelig gevinst i form av deltagelse i internasjonale programmer og prosjekter Norge ellers ikke ville hatt adgang til.

Norge sluttet seg i 2013 til EUs direktiv for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Dette innebærer at anskaffelser av forsvars-materiell er en del av det indre marked og derfor faller inn under EØS-avtalen.²² Selv om direktivet har til hensikt å skape et mer åpent og konkurransedyktig europeisk forsvarsmarked, er de norske erfaringene at det etterleveres i «varierende grad».²³

NORSKE BIDRAG TIL EU-OPERASJONER

Norges operative samarbeid med EU besto primært av bidrag til sivile og militære CSDP-operasjoner.²⁴ Det første av i alt tre *militære* bidrag var til EUFOR Concordia i 2003, en fredsbevarende operasjon i Makedonia. Den norske kontingenten besto her av seks offiserer. Denne ble fulgt opp av et langt tyngre bidrag til EUFOR Althea i Bosnia-Hercegovina, hvor EU overtok ansvaret etter NATOs stabiliseringsstyrke SFOR (Stabilisation Force) i desember 2004. I tidsrommet 2004-2008 deltok Norge her med til sammen 67 personer. Disse to operasjonene var som nevnt de første og eneste som fant sted under Berlin Plus-avtalen, og hvor Norge følgelig hadde rett til å delta. Det tyngste, om enn ikke mest langvarige, norske bidraget fulgte i 2009-2010 i form av fregatten *KNM Frithjof Nansens* 6 måneders lange deltagelse i den sjømilitære operasjonen EUNAVFOR «Atalanta» utenfor Afrikas Horn.²⁵ Med en pris på 154 millioner kroner og deltagelse av mer enn 200 personell er dette både den mest kostbare og mannskapskrevende enkeltoperasjon i regi av EU Norge har deltatt i.²⁶

I tillegg bidro Forsvaret med 10 offiserer fra Kystvakten og Forsvarets sanitet under operativ ledelse av politiet i grensekontroll-operasjonen Triton i tidsrommet 2015-2018. Operasjonen hadde til oppgave å etterforske nettverkene av menneskesmuglere, samt å bistå og redde flyktninger i de sentrale deler av Middelhavet. Den ble gjennomført i regi av det italienske innenriksdepartementet og koordinert av EUs grensehåndteringsorgan Frontex, og var følgelig ikke en CSDP-operasjon.²⁷

Det neste norske bidraget til en CSDP-operasjon skulle etter planen ha bestått av en mindre kontingent (10-12 personer) til EU Training Mission i Mali (EUTM Mali) i 2015. Dette bidraget ble imidlertid trukket fra norsk side grunnet uenighet om den operative bruken av de norske mannskapene. Norge har således ikke bidratt til militære CSDP-operasjoner på mer enn 15 år.

I tillegg til slike operative bidrag sto norske mannskaper på beredskap i EU Battle Groups i 2008, 2011 og 2015 som del av «Nordic Battle Group», med henholdsvis 150, 150, og «opp til» 70 personell. EUBG består i dag av 18 enheter av bataljons størrelse (ca. 1500 personell inkludert støttefunksjoner). To er til enhver tid på beredskap i halvårlige sykluser. Stridsgruppene skal på 5-10 dagers varsel kunne settes inn i humanitære og fredsbevarende oppdrag eller krisehåndteringsoperasjoner. Av politiske, prosedyremessige og finansielle grunner har styrkene imidlertid aldri vært deployert. Det har etter 2015 ikke vært innmeldt norske bidrag til styrken.

UTVIKLINGEN ETTER 2015: AMBISJONER OG MÅLSETNINGER

Selv om Norge ikke har bidratt til militære CSDP-operasjoner siden 2010 og deltok i EUBG for hittil siste gang i 2015, har norske myndigheter ikke på noe tidspunkt gitt uttrykk for at de ønsker å avslutte det operative samarbeidet. Det er heller aldri opplyst eller begrunnet at dette samarbeidet i all hovedsak faktisk har opphørt. Samtidig har de uttalte norske målsetninger og ambisjoner med forsvarssamarbeidet ikke blitt redusert de siste seks årene. Snarere er det motsatte tilfelle. Av spesiell interesse er også at det operative forsvarssamarbeidet med EU ble avsluttet nettopp da EU innledet de mest omfattende forsvarsinitiativer i sin historie og det nye samarbeidsprogrammet med NATO.

ØKTE AMBISJONER

Mens omtalene av samarbeidet i FDs bud-

sjettproposisjoner før 2015 var generelt knappe og i stor grad gjentakende, ble EUs rolle som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør jevnlig sterkere fremhevet etter 2016. Samtidig ble behovet for å styrke Norges forsvarssamarbeid med EU utdypet, forsterket, og gjort mer eksplisitt. I langtidsplanen for forsvarssektoren 2017-2020 fremholdes således at det er i norsk interesse å bidra til å støtte opp om Europas evne til krisehåndtering. Her understrekes videre at et tett samarbeid mellom NATO og EU blir «stadig viktigere i møte med den sammensatte sikkerhetsutviklingen».²⁸ Likeledes er det tatt til orde for «et tettest mulig samarbeid med EU innenfor rammen av CSDP».²⁹

Betydningen av et tettere sikkerhetspolitisk samarbeid med EU understrekes også i regjeringens «veivalgmelding» om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk fra april 2017, som også er retningsgivende for Norges europapolitikk frem til 2022. Det fremheves her også at regjeringen vil arbeide for at ikke-medlemsland, som bidrar til EUs militære og sivile operasjoner, gis anledning til å delta i planlegging og gjennomføring av disse, altså en klar indikasjon på fortsatt interesse for å delta i slike operasjoner. Veivalgmeldingen tar også til orde for videre samarbeid med EDA for å oppnå en mer effektiv bruk av de samlede europeiske forsvarsressurser og derved styrke europeisk sikkerhet.

Likelydende målsetninger omtales systematisk også i de årlige budsjettproposisjoner fra Utenriks- og Forsvarsdepartementet, i regjeringens strategier og arbeidsprogrammer for samarbeidet med EU, samt i langtidsplanen (LPT) for forsvarssektoren for 2021-2024.

EUS GLOBALE STRATEGI – RELEVANS FOR NORGE

EUs globale utenriks- og sikkerhetspolitiske strategi (EUGS) ble av regjeringen ansett å være av stor betydning også for Norge. Et relativt omfattende norsk innspill til strategien ble derfor oversendt EEAS i mars 2016.³⁰ Utenriks- og forsvarsministeren la her i en felles uttalelse stor vekt på betydn-

ningen av Europas evne til å ivareta sin egen sikkerhet, stabilitet, og velstand. Videreutvikling av CSDP ble ansett for å være et viktig element i denne sammenhengen, og det ble understreket at Norge fortsatt ville være «en aktiv bidragsyter» til sivile og militære CSDP-operasjoner. Innspillet be behørig fulgt opp i kapitlet «Visjoner for Europa» i regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-21, hvor det heter at det fra norsk side vil bli foreslått tiltak som kan «styrke det praktiske samarbeidet.»³¹

Den norske interessen for EUGS omfattet også nye forsvarsinitiativer iverksatt som del av strategien. Dette gjaldt ikke minst det såkalte permanente strukturerte (militære) samarbeidet kalt PESCO (Permanent Structured Cooperation), som ble aktivert av 25 medlemsland i november 2017.³² Regjeringen gav uttrykk for ønske om å delta i både forsvarsindustrielle og sikkerhetspolitiske PESCO-prosjekter hvor «vi har særlige forutsetninger og interesse for å delta.»³³ Høyest prioritet har prosjektet «militær mobilitet»,³⁴ som har til hensikt å styrke evnen til rask og sikker transport av militært personell og materiell i krise- og konflikt-situasjoner både i og utenfor Europa.³⁵

EU-landene ble imidlertid først i november 2020, nesten tre år etter den formelle aktivering av initiativet, enige om modalitetene for samarbeid med tredjeland. Disse modalitetene er nedfelt i en rådsbeslutning om «generelle betingelser under hvilke tredjeland unntaksvis kan inviteres til å delta i individuelle PESCO-prosjekter».³⁶ (PESCO skal vies mer oppmerksomhet i et senere delkapittel som et område med mulig potensial for revitalisering av forsvarssamarbeidet med EU).

EU/NATO-DIMENSJONEN

Den 8. juli 2016, 10 dager etter fremleggelsen av EUGS, undertegnet generalsekretær Stoltenberg, rådsresident Tusk og kommisjonsresident Juncker en felleserklæring mellom EU og NATO i Warszawa. Det ble i erklæringen understreket at en styrking av hver av organisasjonene har gjensidig effekt, og at et høyere ambisjonsnivå for samarbeid

det mellom de to organisasjonene ville være påkrevet for å håndtere felles utfordringer. Her ble syv hovedområder, fra forsvar mot cyberangrep og hybride trusler til operabilitet, felles øvelser og styrket forsvarsindustri, identifisert som spesielt betydningsfulle for et slik utvidet samarbeid.

Erklæringen kunne vanskelig vært i bedre overensstemmelse med Norges målsetning om komplementaritet mellom de to organisasjonene, og erklæringen, samt dens årlige implementeringsrapporter, ble da også tillagt betydelig vekt fra norsk side. Således støttet regjeringen, i sin strategi for samarbeidet med EU i perioden 2018-2021, EUs ambisjoner som sikkerhetspolitisk aktør og forpliktet seg til å iverksette «konkrete tiltak» for å følge opp felleserklæringen.³⁷ Her forespeiles også norske tiltak som kan styrke det praktiske samarbeidet med EU, eksempelvis gjennom «tilbud om kunnskap og ressurser til EUs militære og sivile operasjoner».

FORSKNING, UTVIKLING OG INDUSTRI-SAMARBEID

Norske ambisjoner for *forsvarsrelatert FoU og forsvarsindustri* var i denne perioden generelt rettet mot en videreutvikling og ekspansjon av samarbeidet med EU. Det ble tidlig tatt til orde for deltagelse i EUs forsøksprogram for forsvarsrelatert forskning og utvikling (Preparatory Action on Defence Research, PADR), som senere skulle bli ett av de to forberedelsesprogrammene for EDF.³⁸ Interessen gjaldt også selve forsvarsfondet, hvor man fra norsk side på et tidlig tidspunkt begynte å arbeide for full deltagelse.³⁹ Dessuten støttet man på norsk side en felles utvikling av forsvarsmateriell med sikte på at «EU blir en mer uavhengig og strategisk relevant aktør».⁴⁰

Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget om viktige EU- og EØS-spørsmål den 22. mai 2020 gir en svært informativ oppsummering av disse ambisjonene og av sammenhengen mellom de sikkerhetspolitiske og industripolitiske målsetningene. Eriksen Søreide understreket her at styrking av det praktiske samarbeidet for å sikre

gode vilkår for norsk forsvarsindustri ville være «sentralt» for vårt sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid med EU. Hun tok følgelig til orde for et mer målrettet samarbeid med EU på dette området. Utenriksministeren anså det som viktig å delta i *nye initiativer* ved siden av samarbeidet med EDA, og å posisjonere Norge for deltagelse i «den del av EDF som omfatter flernasjonalt materiellutviklings- og anskaffelsessamarbeid».

Spørsmålet om tredjelandsdeltagelse i EDF var i lengre tid sensitivt blant medlemslandene, blant annet på grunn av frykt for presedens ved eventuelle lignende krav om britisk deltagelse etter brexit. Likeledes var det betydelig motstand blant flere medlemsland mot å gi tredjeland rettigheter som kunne svekke prinsippet om strategisk autonomi – et sentralt element i den globale strategien. I tillegg ble både individuelle medlemsland og EUs institusjoner utsatt for sterkt amerikansk press for å gi adgang til EDF for bedrifter med eierskap utenfor EU-området og å sikre deres opphavsrettigheter (intellectual property). Selv om «assosierte partnere», det vil si EØS-landene, per se ikke anses for å utgjøre noen trussel mot europeisk forsvarsindustrielt samarbeid, utgjorde disse partnerne et kompliserende element i prosessen blant annet som følge av behovet for å måtte håndtere flere grupper tredjeland parallelt. Det gikk således over to år før disse elementene av EDF-forordningen ble løst.

Med sistnevnte må forstås European Defence Industry Development Programme (EDIDP), det andre forberedelsessporet til EDF ved siden av PADR. Norske myndigheter valgte imidlertid en tilknytning til EDIDP basert på deltagelse i relevante enkeltprosjekter, og har i liten grad faktisk deltatt i dette samarbeidet.

Til tross for avviklingen av det operative samarbeidet med EU, ble forsknings-, utviklings- og materiellsamarbeidet med EDA videreført etter 2015, og omfatter i dag norsk deltagelse i et 20-talls programmer og prosjekter. Det skal dog bemerkes at det har vært vanskelig for norske myndigheter

å oppnå observatørstatus i relevante beslutningsprosesser i EDA. Selv om dette er en klassisk problemstilling tilknyttet medlemslandenes versus partnerlandenes rettigheter, er spørsmålet blitt tilspisset de senere år spesielt som følge av økt vektleggelse av EUs strategiske autonomi og britiske ønsker om særordninger for samarbeidet med EDA post-brexit.

På den positive siden skal også nevnes at Norge deltok i en EU-ledet krisehåndteringsøvelse på stabsnivå i 2018 med et begrenset antall personell fra Forsvars-, Justis- og Utenriksdepartementet, samt fra EU-delegasjonen.⁴¹ Øvelsen ble gjennomført i samarbeid med en tilsvarende NATO-øvelse.

OPPSUMMERING AV PERIODEN 2015-2020

Det er naturlig å avslutte dette delkapittelet med å oppsummere Norges målsetninger for forsvarssamarbeidet med EU slik disse fremkommer i forsvarsbudsjettet for 2021. Det fremgår her at fire følgende områder vil vektlegges fra norsk side: *for det første* en videreutvikling og av den løpende politiske dialogen og samordningen med EU; *for det annet* en styrking av det praktiske militære samarbeidet, herunder tilbud om kunnskap og ressurser som er etterspurt i EUs militære og sivile operasjoner; *for det tredje* å skape beste mulig vilkår for norsk forsvarsindustri, samt å tilrettelegge for deltakelse i PESCO; og *for det fjerde* å bidra til intensivering av samarbeidet EU-NATO med styrking av evnen til militær mobilitet i Europa som høyeste prioritet.⁴²

Selv om noen av de norske ambisjonene er fulgt opp, er fasiten for utviklingen av samarbeidet etter 2015 i overveiende grad negativ. Etter avlysningen av det norske bidraget til EUTM Mali i 2015 og opphøret av deltagelsen i EUBG har det ikke funnet sted noe operativt militært samarbeid mellom Norge og EU. (Se kommentar om Triton over). Deltagelsen i EDF ble som påpekt vedtatt av Stortinget *mot* regjeringens anbefaling. PESCO befinner seg i de innledende stadier, og kan foreløpig i liten grad oppvise konkrete resultater. Norge bidrar fremdeles ikke til CSDP-samarbeidet, har kun to eksperter

ved EU-institusjoner med ansvar for forsvarsrelaterte saker,⁴³ og ingen liaison-offiserer i EUs militærstab (EUMS).

Et påfallende trekk ved denne utviklingen er at den i stor grad fant sted parallelt med gjennomføringen av EUs globale strategi og de mange nye forsvarsrelaterte initiativene til støtte for denne. Ved siden av EDF og PESCO er et av de viktigste etableringene av en militær kommando- og kontrollenhet (Military Planning and Conduct Capability, MPCC) som del av EUMS i Brussel.⁴⁴ I tillegg er det også innført mekanismer for forsvarsplanlegging etter mønster av NATOs systemer som CDP og CARD⁴⁵ i regi av EDA. Som følge av disse tiltakene er evnen til militært samarbeid i EU blitt betydelig styrket i disse årene.

NEDSKALERINGEN AV FORSVARS-SAMARBEIDET – MULIGE ÅRSAKER

Årsakene til nedskaleringen er etter all sannsynlighet kompleks, både gitt de mange ulike områdene forsvarssamarbeidet med EU tidligere omfattet, samt de mange konkurrerende nasjonale målsetningene samarbeidet utfordres av. Vi skal først se nærmere på håndteringen av EDF og betydningen av forholdet mellom EU og NATO, for deretter å vurdere mer generelle politiske faktorer

FORSVARSFONDET

Norske myndigheter nedla over flere år et betydelig arbeid, spesielt overfor EUs institusjoner, for å sikre norsk deltagelse i EDF. Motivene for deltagelse var i første rekke potensialet for økt adgang til det viktige europeiske markedet og deltagelse i utviklingen av europeisk forsvarsmateriell.⁴⁶ Det ble likeledes forventet at deltagelse i EDF ville gi mulighet til å fremme industriprosjekter som kunne ivareta prioriterte norske forsvarsbehov. Fordi EDF også omfatter aktører utenfor forsvarsindustrien, forventes at fondet vil føre til økt sivil-militært samarbeid som vil tjene norsk næringsliv generelt.⁴⁷

Det skal i denne sammenheng også på-

pekes at EDF forutsettes å bli et sentralt virkemiddel i gjennomføringen av EUs «strategiske kompass» (se tekstsaks nedenfor). Betydelige synergieffekter mellom EDF og relaterte ansvarsområder i EU – herunder samarbeidet mellom EU og NATO – kan derfor forventes.

Til tross for disse sterke incentivene anbefalte regjeringen i budsjettproposisjonen for Forsvaret 2021, at den likevel, etter en «samlet vurdering» av norsk deltagelse i EU-programmer «ikke har funnet rom for» å delta i EDF.⁴⁸ Gitt den betydning regjeringen hadde tillagt deltagelse i fondet, må også tilleggsopplysningen at «dette ikke endrer noe ved Norges aktive europapolitikk» anses som kuriøs.⁴⁹

Omgjøringen av regjeringens tilnærming fortjener oppmerksomhet. Selv om det i nevnte budsjettproposisjon ble tatt forbehold om at anbefalingen om ikke å delta i EDF kunne bli endret i lys av den endelige (formelle) godkjenningen av EUs flerårige budsjett (Multiannual Financial Framework, MFF), var alle relevante opplysninger om budsjettet godt kjent før lanseringen av budsjettet og langtidsplanen for Forsvaret (LTP).⁵⁰ Det er derfor usannsynlig at den formelle godkjenningen ville influert regjeringens beslutning.

Det er også en viss ironi i at regjeringens opprinnelige anbefaling til Stortinget om ikke å delta i fondet fulgte bare få uker etter at Det europeiske råd under tysk formannskap i september 2020 endelig godkjente bestemmelsen som ga EØS-landene rett til å delta i EDF på lik linje med medlemslandene. Det var en beslutning som i det minste delvis må tilskrives norske myndigheters iherdige arbeid.⁵¹

Det er likeledes bemerkelsesverdig at anbefalingen *hverken* var i overensstemmelse med regjeringens syn på behovet for å styrke forsvarssamarbeidet med EU generelt, *eller* med den forventede betydningen av deltagelse i fondet for norsk industri spesielt. Forventede synergieffekter av andre sektorer av EU-samarbeidet ville selvsagt også bortfalle uten deltagelse. Samtidig ville det omfattende politiske forarbeidet ovenfor EUs institusjoner og sentrale medlemsland i peri-

oden 2016-2019 for å sikre adgang til deltagelse i EDF gjennom EØS-avtalen åpenbart vært forgjeves, og dessuten vært egnet til å skape tvil om norsk troverdighet i denne saken.

Den *formelle* begrunnelsen for at regjeringen ikke hadde «funnet rom for» norsk deltagelse i EDF var, som oppgitt blant annet i FDs budsjettproposisjon for 2021, at beslutningen var basert på en «helhetsvurdering av norsk deltagelse i EU-programmer.» Det var med andre ord tale om en ren avveining av nytten mellom ulike EU-programmer, snarere enn sikkerhets- eller forsvarspolitiske overlegninger som ble lagt til grunn: Deltagelse i EDF tapte følgelig konkurransen *både* mot andre forsvarsoppgaver *og* mot andre EU-programmer.

Det skal til dette bemerkes at Norges andel av EDF-budsjettet på ca. 8 mrd. euro vil beløpe seg til ca. 2 mrd. kroner over budsjettperioden, eller ca. 285 mill. kroner årlig etter gjeldende proporsjonalitetsfaktor⁵² og kronekurs. Dette utgjør godt under en halv prosent av forsvarsbudsjettet for 2021 på 65,6 mrd. kroner. Dersom regjeringen hadde ønsket det, kunne 70% av denne summen vært dekket *utenfor* rammen av forsvarsbudsjettet, og derved vært redusert til ca. 85 mill. kroner pr. år over forsvarsbudsjettet. Dette kunne vært oppnådd ved å delfinansiere EDF innenfor en såkalt «profilpott» på 500 mill. kroner for Norges samlede deltagelse i EU-programmene i programperioden 2021-2027.⁵³

Det kan heller ikke utelukkes at regjeringen satset på at det ville være et flertall i Stortinget for hel eller delvis dekning av EDF utenfor forsvarsbudsjettets rammer. Således anbefales i budsjettproposisjonen for 2022 (fremlagt av regjeringen Solberg) at «programkontingenten for norsk deltagelse i EDF finansieres utover den planlagte LTP-opptrappingen, slik at disse utgiftene ikke går ut over tiltak som ligger i langtidsplanen».⁵⁴ (Ifølge stortingsproposisjonen om deltagelse i EDF skal imidlertid deltagelsen i 2021 i sin helhet dekkes innenfor Forsvarsdepartementets gjeldende budsjettammer.)⁵⁵

EU/NATO-DIMENSJONEN

Norge har tradisjonelt støttet et tett samarbeid mellom EU og NATO, og våre bidrag til CSDP hadde som målsetning å styrke dette samarbeidet. Utviklingen de senere år, med generalsekretær Stoltenberg og høyrepresentant Mogherini i bresjen, har vært dynamisk og båret frukter. Spesielt har det institusjonelle samarbeidet mellom organisasjonenes respektive hovedkvarterer i Brussel blitt tettere og mer transparent.

Imidlertid fortsetter politiske motsetninger mellom enkelte medlemsland i hver organisasjon å sette klare grenser for samarbeidet. Det faktum at flere nøytrale medlemsland i EU har politiske forbehold om internasjonalt militært samarbeid generelt, trekker i samme retning. Slike forbehold setter også skranker for tredjelandenes deltagelse i EUs aktiviteter. Foreløpig har den styrkede EU-NATO-prosessen følgelig bare i liten grad ført til konkrete resultater for Norge. Likevel er norsk deltagelse i PESCO, og spesielt i prosjekter som militær mobilitet, eksempler på nye samarbeidsområder med betydelig potensial for gjensidig nytte.

POLITISK PRIORITERING

Ved siden av forarbeidet for å sikre deltagelse i EDF, kan det heller ikke sees at myndighetene har tatt nye initiativer for å snu samarbeidet i en mer positiv retning. Regjeringens anbefaling om ikke å delta i EDF kan tvert imot sees som en videreføring, og en bekreftelse av, den nåværende situasjonen. Det kan derfor synes som om myndighetene ikke har hatt tilstrekkelig vilje til å prioritere forsvarssamarbeidet med EU, de formelle, uttalte politiske målsetningene til tross.

Det er vanskelig å gi noen entydig forklaring på denne utviklingen. En sannsynlig faktor er likevel at forsvarssamarbeid med EU har en tendens til å bli nedprioritert i møte med målsetninger av større politisk betydning. Et eksempel på dette er finansieringen av EDF, som i første runde tapte konkurransen både mot deltagelse i andre EU-programmer, samt mot høyere prioriterte målsetninger i Forsvaret. Det er her neppe

irrelevant at det i de senere år har eksistert et betydelig politisk press for å styrke Norges nasjonale forsvarsevne.

MANGLLENDE INNFLYTELSE I EU, FÅ RELEVANTE AKTIVITETER...?

Det er ved flere anledninger blitt hevdet at Norge har manglet påvirkningsmuligheter i aktiviteter vi deltar i eller har ønsket å bidra til. Dette gjelder både i EDA og, tidligere, i CSDP-operasjoner.⁵⁶ Likeledes var misnøye fra norsk side med den planlagte bruken av norske styrker i det minste medvirkende til avlysningen av det norske bidraget til EUTM Mali. Likevel kan det ikke sees at slike argumenter formelt er brukt fra norsk side som forklaring på avslutningen av bidrag til CSDP-operasjoner, eller at det ble stilt spesifikke krav som betingelse for deltagelse. Som påpekt ovenfor, skal Norge tvert imot ha hatt *god mulighet* til innflytelse på CSDP-operasjoner vi deltar i.

En beslektet mulig årsak er at det de senere år har vært iverksatt færre CSDP-operasjoner enn tidligere, og at potensialet for tilgjengelige norske styrker følgelig er blitt redusert. I tillegg er deltagelse av tredjeland utelukket i noen CSDP-operasjoner som den sjømilitære operasjonen «Irimi» (tidligere «Sophia») i Middelhavet. Selv om slike faktorer åpenbart kan være relevante, er det aldri gitt noen offisiell begrunnelse for at Norge i dag ikke lenger deltar i noen CSDP-operasjoner.⁵⁷ Det skal i denne sammenheng også påpekes at det fra EUs side flere ganger er blitt oppfordret til norske bidrag uten at dette har ført til noen respons.⁵⁸

ØKONOMISKE FAKTORER

En tredje mulighet er økonomiske faktorer. Norges forsvarssamarbeid med EU dekkes i all hovedsak over forsvarsbudsjettet, og konkurrerer derfor om midler med alle Forsvarets øvrige oppgaver. Som følge av den strategiske utviklingen de senere år stilles det i dag større krav til vår nasjonale forsvarsevne og alliansesamarbeidet med NATO enn tidligere. Det ville derfor ikke være unaturlig om prioritering av slike kjerne-

oppgaver ble gjennomført på bekostning av andre, lavere prioriterte formål. Likevel er det – med et viktig unntak av deltagelsen i EDF – aldri oppgitt økonomiske grunner for å nedprioritere forsvarssamarbeidet med EU. Det er også på det rene at prisen Norge har betalt for deltagelse i EUs operasjoner er svært beskjeden, dog med unntak av EU NAVFOR Atalanta. Det er ingen grunn til at dette ville endres ved eventuell norsk deltagelse i fremtidige nye EU-operasjoner.

Det kan derfor synes som om muligheten for slik deltagelse som jevnlig gjentas i myndighetenes europapolitikk, er blitt en byråkratisk eksersis uten forankring i konkrete planer. Det er heller ikke noe som tyder på at det fra norsk side er gjort fremstøt for å sette krav til større innflytelse på beslutningsprosessen som betingelse for bidrag.

Norge deltar i dag i en rekke militære internasjonale operasjoner, men som nevnt ingen i regi av EU. I tillegg til NATO-samarbeidet – som naturlig nok har høyest prioritet – består disse operasjonene i dag i første rekke av deltagelse i FN-operasjoner i Mali og Syd-Sudan, FNs overvåkings- og observasjonsoppdrag i Midtøsten, den USA-ledede operasjonen Inherent Resolve i Irak, og samtrening med jordanske styrker.⁵⁹ I tillegg bidrar Forsvaret til kapasitetsbygging i Montenegro, Serbia og Ukraina.

Selv om disse aktivitetene er relativt beskjedne både økonomisk og personellmessig, er de likevel *langt mer ressurskrevende* enn det tidligere norske militære samarbeidet med EU noen gang har vært. Det er derfor vanskelig å se at en videreføring av forsvarssamarbeidet med EU ville være uforenlig med behovet for styrking av vårt nasjonale forsvar og samarbeidet med våre nærmeste allierte. Tvert imot ville deltagelse i EUs militære aktiviteter i stor grad omfatte samarbeid med europeiske allierte, og derved ha politisk og militær relevans også for NATO, hvilket regjeringen senest påpekte i forbindelse med behandlingen av deltagelsen i EDF.⁶⁰

På denne bakgrunn kan det konkluderes at økonomiske faktorer hverken har hatt særlig betydning eller vært styrende for nedtrappingen av de senere års forsvarssamarbeid

med EU. Også den manglende interessen for å sende stabs- eller liaisonoffiserer til EUs militærstab, som ville vært forbundet med relativt beskjedne utgifter, peker i samme retning.

KONKURRANSE MED ANDRE AKTIVITETER

Hvilke *andre* faktorer kan så ha vært styrende eller medvirkende til nedtrappingen av samarbeidet? Det skal her påpekes at det norske militære nærværet i Afrika syd for Sahara er bygget opp siden 2011, parallelt med nedtrappingen av forsvarssamarbeidet med EU. Ved årsskiftet 2021/2022 omfattet disse bidragene et hundretalls personell i Sør-Sudan og Mali.⁶¹

Da slike bidrag all hovedsak går til FN-operasjoner, kan det synes som om de finner sted på bekostning av vår deltagelse i EU-operasjoner. Selv om det ikke synes å ha vært foretatt noen avveining mellom deltagelse i FN- og EU-operasjoner, legger myndighetene stor vekt på å være en «aktiv bidragsyter i FNs reformprosess for å gjøre FNs fredsoperasjoner mer moderne og relevante (...)».⁶²

Det er tidvis blitt påpekt at Forsvaret deltar i for mange og for små utenlandsoperasjoner på samme tid over store deler av verden. Dette er ressurskrevende og gir ikke optimal effekt. Det kunne derfor være rimelig å anta at hensikten med nedskaleringen av europeisk forsvarssamarbeid har vært å konsolidere norske utenlandsoperasjoner for å få mer effekt ut av dem. Dette synes imidlertid ikke å ha vært tilfelle: Regjeringen opplyste i juli 2018 tvert i mot at den «øker innsatsen i internasjonale operasjoner».⁶³ I tillegg til videreføringen av vårt bidrag til Enhanced Forward Presence (eFP) i Litauen, en økning og styrking av bidraget til Resolute Support Mission (RS) i Afghanistan, og et utvidet styrkebidrag til Operation Inherent Resolve (OIR) i Irak, består denne økte innsatsen i sin helhet av bidrag til FN.

VEIEN VIDERE: POTENSIALET FOR REVITALISERING AV FORSVARSSAMARBEIDET

FORUTSETNINGER

Ett sentralt spørsmål for den videre utvikling er hvorvidt deltagelsen i EDF kan bidra til en revitalisering av forsvarssamarbeidet og derved rette opp ubalansen mellom ambisjoner og faktisk gjennomføring av samarbeidet. Det vil sannsynligvis avhenge av flere faktorer. Tre forhold peker seg ut som særlig viktige:

For det første må det selvsagt være politisk vilje til å videreføre de norske ambisjonene med samarbeidet, også utenfor det forsknings- og materiellrelaterede området. Som drøftet i forrige delkapittel, har ambisjonene de senere år vært høye, men har i liten grad blitt fulgt opp.

Dernest må deltagelsen i EDF gjennomføres etter forutsetningene, også hva angår Stortingets beslutning om å finansiere deltagelsen utenfor rammene av forsvarsbudsjettet. Dette vil være av spesiell betydning i midten av neste stortingsperiode fordi utbetalingsprofilen – «kontingenten» fra deltagerlandene – vil være stigende gjennom perioden, og at de største utbetalingene vil påløpe først rundt 2027.⁶⁴

For et optimalt utbytte av deltagelsen bør også norsk industri i størst mulig grad vinne frem i konkurransen om tildelinger. Her bør en såkalt «vinnrate» på 3% tilstrebes, som i sammenlignbare EU-programmer.

Selv om norsk forsvarsindustri generelt har betydelig konkurranseevne, kan det være en utfordring at Norge i motsetning til EUs medlemsland ikke har deltatt i forberedelsesarbeidet av EDF som har funnet sted gjennom EDIDP siden 2019. Som nevnt har vi på den annen side hatt betydelig utbytte av det forberedende forskningsarbeidet i PADR. Pågående prosjekter i PADR og EDIDP skal løpe til de er ferdigstilt, og vil ikke avsluttes etter inneværende budsjettperiode i EU i 2027.⁶⁵

Ansvar for forsvarssektoren er i EU-systemet er i hovedsak delt mellom Kommissjonen, spesielt ved det nye generaldirektoratet for forsvarsindustri og romsamarbeid (DG DEFIS), forsvarsbyrået EDA og utenriksstjenesten EEAS. Mens de to førstnevnte primært ivaretar de tekniske og materiellrelaterte områdene, håndterer EEAS gjennom sin krisehåndteringsstab og sin militærstab (EUMS), EUs sikkerhets- og forsvarspolitik, samt dens militære planlegging og gjennomføring av militære og sivile operasjoner. Hver av disse instansene utgjør egne fagmiljøer, og har i noen utstrekning egne agendaer og ambisjoner. Medlemslandene er representert på alle nivåer i stabene og i ulike komitéer i dette komplekse systemet, og har følgelig god kontroll med beslutningsprosessene. For partnerlandene, som ikke har denne muligheten, er det åpenbart langt mer tid- og ressurskrevende å oppnå innsyn og innflytelse.

EN BREDERE TILNÆRMING

Det fremgår av FDs strategi for deltagelsen i EDF at deltagelsen i EDF vil «underbygge det bredere forsvarspolitiske samarbeid med sentrale EU- og NATO-land».⁶⁶ Det henvises her imidlertid ikke til det forsvarspolitiske samarbeidet med EU som *organisasjon*, og antydes heller ikke hvordan deltagelsen i EDF vil fremme Norges sikkerhetspolitiske samarbeid med de enkelte medlemsland i EU og NATO. I Prop. 14 S fremheves først og fremst forsvarsindustrielle og forskningsrelaterte aspekter av deltagelsen i EDF, i og utenfor forsvarssektoren. Det fremholdes likevel også her at deltagelsen i EDF «bygger opp under det sikkerhetspolitiske samarbeidet med EU», og at den gir «ytterligere en plattform for samarbeid med nære allierte i Europa», men igjen uten at dette spesifiseres.⁶⁷

Uttalelser fra henholdsvis utenriks- og forsvarskomiteéns tidligere første nestleder Tetzschner og komitémedlem Tybring-Gjedde gjør det også klart at fondets primære betydning etter deres syn er av *industripolitisk* snarere enn av *sikkerhetspolitisk* karakter.⁶⁸ Det kan ikke sees at andre

medlemmer av komitéen har lagt vekt på sikkerhetspolitiske sider av deltagelsen. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvorvidt Stortingets støtte til EDF ikke nødvendigvis tas til inntekt for en vilje til å støtte det generelle forsvarssamarbeidet med EU.

Det er plausibelt at en vellykket deltagelse i EDF vil kunne tilføre Norges forsvarssamarbeid med EU en ny dimensjon. Likevel synes det å være behov for en sterkere konkretisering av potensialet for synergier mellom de teknologiske aspekter av EDF på den ene side og de sikkerhetspolitiske og operative aspekter av forsvarssamarbeidet på den annen. Til tross at EDF er en integrert del av EUs globale strategi og har fellesnevner med PESCO og EDA, kan det stilles spørsmål ved hvorvidt et tett samarbeid innenfor én sektor automatisk vil gi positive utslag på den annen. I EU styres de ulike sektorer av store separate fagmiljøer som ikke alltid har sammenfallende målsetninger, og som ofte står i et konkurranseforhold til hverandre (se tekstboks).

En bredere tilnærming til samarbeidet bør også inneholde substans utover gjennomføring av «seminarer, konsultasjoner og dialog», som det tas til orde for i gjeldende LTP, og som i hovedsak bare har praktisk nytte i den grad de resulterer i konkret samarbeid.⁶⁹ Spesielt bør det fokuseres på muligheten for å gjenopprette samarbeidsformer som eksisterte mellom 2003 og 2015, ikke minst konkrete bidrag til CSDP-operasjoner og deltagelse i EUBG.

NYE SAMARBEIDSOMRÅDER, PESCO

Likeledes bør det vurderes nye samarbeidsområder av interesse både for EU og Norge, og som Norge har forutsetninger for å delta i. Slike områder krever ikke nødvendigvis betydelige økonomiske investeringer. De kan eksempelvis omfatte spesifikke PESCO-prosjekter, opprettelse av liaisonfunksjoner og innplassering av «nasjonale eksperter» i relevante EU-institusjoner.⁷⁰ Sistnevnte vil kunne gi betydelig gevinst i form av informasjon, opplæring og samarbeidserfaring. I tillegg bør bidrag til *eksisterende* CSDP-aktiviteter revurderes.⁷¹ Som tidligere nevnt

inviteres partnerlandene rutinemessig til å delta i militære og sivile operasjoner.

Som for EUTM Mali i 2015, er det også i fremtiden sannsynlig at mindre militære enheter eller enkeltpersoner med spesifikk kompetanse vil etterspørres som norske bidrag til CSDP-operasjoner. Da slike bidrag vil inngå i etablerte EU-enheter, vil administrative utgifter være beskjedne. For å sikre forutsigbarhet bør spørsmålet om slike bidrag inngå rutinemessig i konsultasjonene mellom Norge og EU.

PESCO utgjør ifølge FD et av de fire prioriterte områdene for det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet med EU.⁷² Hva angår norsk deltagelse i PESCO, har man fra norsk side primært prioritert prosjekter relatert til kapabilitetsutvikling fremfor sikkerhetspolitiske og operative områder. Selv om det kan ta noe tid før eventuelle gevinster av norsk deltagelse i PESCO-prosjekter kan måles, er det svært positivt at Norge sammen med USA og Canada i mai 2021 ble invitert til å delta i underprosjektet *militær mobilitet*.⁷³ Fra norsk side hadde man på dette tidspunkt fulgt forberedelsene til etableringen av prosjektet i flere år som observatør.

Samtidig understrekes fra EUs side også at det forventes *substansielle* bidrag også fra tredjeland som ønsker å delta i PESCO-prosjekter. Samtidig skal bidrag fra sistnevnte fortrinnsvis være *komplementære* til medlemslandenes egne bidrag.⁷⁴ Disse betingelsene kommer i tillegg til de *generelle* forpliktelsene for medlemsstatenes deltagelse i PESCO, som i hovedsak også vil gjelde tredjeland.⁷⁵ Med mindre det dreier seg om spesielt politisk sensitive prosjekter, er det dog lite sannsynlig at det blant medlemslandene vil være opposisjon mot deltagelse fra norsk side, eller fra øvrige nære partnerland, forutsatt at bidragene er relevante.

Det må likevel tas i betraktning at det høsten 2020 ble besluttet å redusere budsjettet for militær mobilitet med hele 74%.⁷⁶ En slik reduksjon vil nødvendigvis influere på gjennomføringen og omfanget av initiativet. Hvilken praktisk betydning dette vil ha for tredjelandsdeltagelse kan foreløpig ikke sies med sikkerhet.

KONKLUSJONER OG PERSPEKTIVER

Som beskrevet ovenfor, har norske målsetninger med forsvarssamarbeidet med EU generelt vært høye, mens ambisjonene har i de senere årene bare i begrenset grad vært gjennomført. Selv om det aldri har vært oppgitt noen formell forklaring på dette motsetningsforholdet, er det lite sannsynlig at det skyldes et tilfældighetenes spill. Heller ikke synes opphøret av det militære operative samarbeidet å ha ressursmessige årsaker. Snarere indikerer gjennomgangen ovenfor at den politiske viljen, eller motivasjonen, for å gjennomføre fattede beslutninger vedrørende forsvarssamarbeidet med EU har vært for svak.

Det kan derfor konkluderes med at nedskaleringen av forsvarssamarbeidet primært har hatt politiske, snarere enn økonomiske årsaker. Myndighetens vedvarende understrekning av EUs økte betydning for europeisk sikkerhet taler heller ikke for at nedskaleringen var et resultat av en *villet* eller planlagt utvikling. Snarere synes det som om forsvarssamarbeidet med EU de senere år ikke er blitt prioritert *høyt nok* til å nå opp i konkurransen hverken med andre forsvarsrelaterte tiltak eller i konkurranse med andre typer internasjonale samarbeid som FN-operasjoner.

Gitt visse forutsetninger synes det likevel å eksistere et potensial for å revitalisere dette samarbeidet. Den viktigste er selvsagt at de politiske ambisjonene faktisk gjennomføres. Dette innebærer at forsvarssamarbeidet ikke nedprioriteres i forhold til andre europeiske samarbeidsprogrammer. I tillegg fordres en større grad av realisme i ambisjonene, slik at de målsetninger som besluttet har en rimelig mulighet til å bli gjennomført. Uten en slik realisme kan denne delen av norsk europapolitikk oppfattes som useriøs.

Deltagelsen i EDF vil kunne tilføre forsvarssamarbeidet med EU en ny dimensjon og revitalisere dette hvis det kombineres med en substansiell deltagelse i PESCO. Eventuelle resultater fra begge disse samarbeidsprosjektene ligger imidlertid frem i tid og bør derfor suppleres med både tradisjonelle og nye samarbeidsformer, primært

innenfor CSDP-området.

For å lykkes, bør den overordnede tilnærmingen til forsvarssamarbeidet også være *proaktiv* i den forstand at den utover å ivareta norske behov også sammenfaller med felles europeiske sikkerhetsinteresser, ikke minst NATO/EU-dimensjonen. Selv med et begrenset volum og beskjeden økonomisk innsats vil Norge på denne måten kunne influere på utformingen av europeisk sikkerhet. En ytterligere forvitring av samarbeidet vil derimot kunne få den motsatte effekt.

Det er flere tungtveiende grunner til at en slik tilnærming bør legges til grunn.

For det første er det, ikke minst på grunn av nye strategiske utfordringer, klokt for Norge å ha mer enn ett sikkerhetspolitisk ben å stå på. NATO og EU utgjør den institusjonelle rammen for europeisk sikkerhet; de utfyller hverandre, og det er fullt mulig for Norge å samarbeide med begge organisasjoner.

For det annet tilsier behovet for en høyteknologisk forsvarsindustri og adgang til det europeiske markedet for forsvarsmateriell en aktiv norsk deltagelse i relevante programmer som EDF og organer som EDA.

For det tredje aktualiserer den strategiske utviklingen i Asia og stillehavsområdet, sammen med USAs økende fokus på denne regionen, at Europa investerer mer i egen sikkerhet. EU har den senere tid vist evne til sterkere politisk samhold, eksempelvis mot utfordringer fra Kina, selv om gjennomføring av beslutninger vedrørende europeisk, militært samarbeid fortsatt er krevende.⁷⁷ Likevel vil en videreføring av vårt sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid med EU, i kombinasjon med en fortsatt styrking av EU/NATO-dimensjonen, kunne utgjøre et konkret bidrag til såvel norsk som europeisk sikkerhet.

For det fjerde har Norge behov for internasjonal støtte til, og samarbeid om, håndtering av ikke-militære sikkerhetsutfordringer av politisk, økonomisk og teknologisk karakter som faller utenfor NATOs kjerneoppgaver. EU utgjør det eneste realistiske grunnlaget for ivaretagelse av slike behov og kan styrke effekten av norske posisjoner.

* * *

Etter regjeringsskiftet høsten 2021 er det lite sannsynlig at det fra norsk side vil bli tatt nye forsvarsrelaterte initiativer av vidtrekkende betydning overfor EU. Det finnes ingen referanse i Hurdalsplattformen om slikt samarbeid. På den annen side må forventes at pågående og vedtatte initiativer som EDF og PESCO, samt samarbeidet i EDA, gjennomføres med de positive effekter dette bør innebære.

EPILOG

Etter at arbeidet med denne insighten ble avsluttet har de mest dramatiske endringer i Europa siden annen verdenskrig funnet sted. Som følge av den nye strategiske situasjonen etter Russlands angrep på Ukraina, har mange europeiske land iverksatt dyptgripende reformer av sin sikkerhets- og forsvarspolitik.

Mest iøynefallende er Tysklands brudd med landets pragmatiske østpolitikk og den brede politiske enigheten om en radikal styrking av Bundeswehr. I vårt nærområde er Finland og Sverige på vei inn i NATO, mens danskene 1. juni med overveldene flertall stemte for opphevelse av landets forbehold om deltakelse i EUs forsvarssamarbeid.

På Island har ifølge meningsmålingene tilhengerne av EU-medlemskap nå et klart forsprang på motstanderne.

I Norge redegjorde utenriksministeren 22. mars for Stortinget om regjeringens intensjoner og målsetninger i nærmeste fremtid. Hva angikk forholdet til EU, inneholdt redegjørelsen følgende hovedpunkter:

- EU har fått ny og konkret relevans som sikkerhetspolitisk aktør
- Det vil bli «større europeisk egenvekt» i utformingen av europeisk sikkerhetspolitikk.
- Den sikkerhetspolitiske arbeidsdelingen mellom NATO og EU vil tydeliggjøres. Konsekvensene for norsk sikkerhet og norsk utenrikspolitikk «kan være store».

Redegjørelsen inneholdt ingen indikasjoner på konkrete tiltak som regjeringen akter å

gjennomføre i møte de nye sikkerhetspolitiske utfordringene. Imidlertid vil regjeringen når den om kort tid – innen NATOs toppmøte 29.-30. juni – fremlegger forslag for «håndteringen av langsiktige konsekvenser for norske interesser». Den vil samtidig søke samarbeid med Stortinget om hvordan man kan sikre «brei oppslutning» om slike sikkerhetspolitiske interesser. Her skal man ifølge utenriksministeren «stå sammen når det virkelig gjelder», «ikke misforstå hverandre bevisst i det sikkerhetspolitiske ordskiftet» og vise «evne til samarbeid med våre naboer». Dessuten vil regjeringen på «lengre sikt» styrke evnen til «å forstå og analysere» den nye sikkerhets- og utenrikspolitiske situasjonen for Norge.

Samtidig anser utenriksministeren at Norge «kanskje er det landet i verden som er best rustet til å møte» faren for stagflasjon, økende stormaktsrivalisering, økt spenning

og et mer selvhevdende og autoritært Kina, trusselen mot globalt nedrustningsarbeid samt klimakrisen.

Videre heter det i utenriksministerens redegjørelse at dette «er tida for å gjenta budskapet om at FN-pakten er det viktigste grunnlaget vi har å bygge på for en fredelig og bedre verden». En slik tillit til FN som konfliktløser synes svært optimistisk i en situasjon hvor et av de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet er agressor i den pågående krigen i Europa.

I kontrast til denne tilliten til FN står den manglende omtalen av behovet for å styrke de to organisasjonene som de facto bærer hovedansvaret for sikkerhet og samarbeid i Europa – NATO og EU – og om Norges fremtidige forhold til disse. Det må derfor kunne forventes at regjeringens bebudede initiativ overfor Stortinget vil ha mer substans.

SLUTTNOTER

- 1 Se Europakommisjonens hjemmeside, Generaldirektoratet for det indre marked, industri, entreprenørskap og små og mellomstore bedrifter, https://ec.europa.eu/growth/index_en.
- 2 EU, «EU defence gets a boost as the European Defence Fund becomes a reality», 29. april 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2007.
- 3 Prop. 1 S (2020-2021) *Forsvarsdepartementet*, s. 36: "Regjeringen (sic) har gjennom ei samla vurdering av norsk deltagelse i EU-program ikke funne rom for å delta i EDF"; Prop. 14 S. 2020-2021, *Langtidsplan for forsvarssektoren*, s. 92: «Regjeringen har gjennom en samlet vurdering av norsk deltagelse i EU-programmene ikke funnet rom for å delta i EDF».
- 4 Innst. 87 S (2020-2021) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*, s. 25: Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti i utenriks- og forsvarskomiteen. Senterpartiets medlemmer avviste heller ikke deltagelse i EDF, men ba om en oversikt i revidert nasjonalbudsjett for 2021 med reelle omkostninger ved deltagelse i fondet og konsekvenser for den eksportbaserte nasjonale forsvarsindustrien. Denne beslutningen ble endelig bekreftet med Stortingets vedtak om samtykke til deltagelse i EDF i juni 2021.
- 5 Eurogruppen ble dannet på initiativ av den britiske forsvarsminister Denis Healey, og dens første møte fant sted to måneder etter Sovjetunionens innmarsj i Tsjekkoslovakia i august 1968.
- 6 For mer detaljerte beskrivelser av denne utviklingen med norske øyne, se 1) Nils A. Røhne: «De første skritt inn i Europa, Norsk Europa-politikk fra 1950», *Forsvarsstudier*, 5/1989 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier); 2) Bjørn Olav Knutsen og Frank Bjerkholt: «Vestunionen og det nye Europa», *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr. 12/1991 (Oslo: Den norske atlantehavskomité); 3) Grethe Værnø: «EU - en ny sikkerhetspolitisk aktør», *Forsvarets høgskoleforening*, hefte nr. 3/2005; 4) Knudsen, Bård Bredrup: «Norge og europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid: veien mot sidelinjen», notat til Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet. 24. august 2006, den norske EU-delegasjonen i Brussel.
- 7 Det ble her besluttet at medlemslandene ville søke å harmonisere sin tilnærming til sentrale sikkerhetsspørsmål som rustningskontroll og nedrustning, øst/vest-relasjoner, europeiske bidrag til styrking av NATO, og rustningssamarbeid. Historiske WEU-dokumenter finnes her: <https://archives.eui.eu/en/fonds/194161?item=WEU>.
- 8 Dette dokumentet ble undertegnet i den Haag 27. oktober 1987 og understreket blant annet at utviklingen av et integrert Europa ikke ville være fullstendig uten å omfatte sikkerhet og forsvar.
- 9 CSDPs opprinnelse var den europeiske forsvars- og sikkerhetsidentiteten (ESDI) som ble utviklet av den daværende Vesteuropeiske Union (WEU) i 1996 og overført til EU under navnet Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) i 1999. Det var først med Lisboa-traktaten at CSDP i 2009 fikk sin nåværende betegnelse.
- 10 De såkalte Petersberg-oppgavene bestod opprinnelig av en rekke militære oppgaver nedfelt i Petersberg-erklæringen fra 1992 som NATO og det daværende EF kunne bemyndige Den vesteuropeiske union (WEU) til å ivareta. Overføringen av WEUs hovedoppgaver til EU innebar slutten på NATOs, og dermed Norges, beslutningsmyndighet for slike operasjoner. I stedet overtok EUs medlemsland, hvorav langt de fleste er NATO-allierte, denne myndigheten.
- 11 Berlin Plus-avtalen er en avtalepakke undertegnet av EUs høyrepresentant Solana for utenriksaker og NATOs generalsekretær Robertson i mars 2003. Dens hovedformål var å regulere bruk av allierte ressurser til EU-operasjoner i tilfeller hvor NATO ikke ønsket å intervensere – det såkalte «right of first refusal».
- 12 Med unntak av EUFOR Concordia og EUFOR Althea har samtlige EU-operasjoner vært «autonome».
- 13 Mer om denne utviklingen: referanser.
- 14 EUBG ble opprettet på grunnlag av det såkalte EU Headline Goal 2010 fra 2004, og utgjorde ett av flere tiltak vedrørende styrkegenerering og styrkedeployering som skulle sette EU i stand til å gjennomføre autonome operasjoner på relativt kort varsel (60 dager).
- 15 Avtroppende og påtroppende formannskap samt representanter for DER.
- 16 I NOU 2012:2 «Utenfor og innenfor», *Norges avtaler med EU*, s. 729-730, opplyses at det ville være «fysisk umulig (for høyrepresentanten for EEAS) å videreføre et altfor omfattende sett av avtaler om politisk dialog».
- 17 Meld. St. 5 (2012-2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*, s. 31.
- 18 Også EDA er en videreføring av forsvarssamarbeidet fra WEU: Dets forløper, Western European Armaments Group (WEAG), ble etablert i 1993 og besto av samtlige europeiske NATO-medlemmer, herunder Norge.
- 19 Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency.
- 20 Dette foreligger i form av en brevveksling mellom daværende generalsekretær i Det europeiske råd (DER) og tillike «president» i EDA og daværende forsvarsminister Strøm-Erichsen i mars 2006. De tre øvrige partnerlandene som har inngått lignende samarbeidsavtaler med EDA, er Sveits (2012), Serbia (2013) og Ukraina (2015).
- 21 I Joint Action 2004/551/CFSP fra 12. Juli 2004 fremgår klart at det er EDAs styringsgruppe (steering board) som beslutter hvilke tredjeland

- som inviteres til å samarbeide med EDA (Article 8.7) og på hvilke betingelser samarbeidet skal foregå (Article 25).
- 22 Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009. Dette trådte for Norges vedkommende i kraft 1. januar 2014.
 - 23 Prop. 1 S *Forsvarsdepartementet* (2017-2018), s. 35.
 - 24 Deltagelsen i EUs operasjoner er regulert av «Avtale mellom Norge og Den europeiske union om opprettelse av et rammeverk for Norges deltakelse i Den europeiske unions krisehåndteringsoperasjoner» av 3. desember 2004. Bidraget til EUFOR Concordia fant sted før denne avtaleinngåelsen. Norges bidrag til sivile operasjoner vil ikke omtales her, da de faller utenfor rammen av artikkelen. Både Althea og Atalanta var såkalte «executive missions», dvs. operasjoner med mandat til gjennomføring uavhengig av et vertsland.
 - 25 Formålet med operasjonen var å sikre forsyninger til Somalia, bekjempe piratvirksomhet, samt overvåke fiskerivirksomheten i farvannene.
 - 26 Stortinget.no: Tallet er hentet fra et skriftlig vedlegg til forsvarsminister Bakke-Jensens svar til representanten Moxnes i Stortinget 13.01.2020. I samme vedlegg er den samlede deltagelsen i fredsoperasjoner på Balkan prissatt til ca. 175 mill. kroner i perioden 2003-2008.
 - 27 www.itjenestefornorge.no.
 - 28 Prop. 151 S (2015-2016), s. 33
 - 29 Ibid. s. 33
 - 30 Regjeringen.no , Historisk arkiv, 4. april 2016: «Ny global strategi for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk»: Brev fra utenriksminister Brende og forsvarsminister Eriksen Søreide 14. mars 2016 til høyrepresentant Mogherini med tittel «EU global strategy on foreign and security policy: Norwegian perspectives and contributions».
 - 31 *Norge i Europa, regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021*, s. 7, https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eustrategi2018_2021_a.pdf.
 - 32 Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States. Danmark og Malta deltar ikke. De første 17 PESCO-prosjektene ble godkjent i mars 2018, og det eksisterer i dag 47 prosjekter på land-, sjø-, og luftmilitær side, samt for felles øvings- og utviklingskapasiteter.
 - 33 Regjeringens arbeidsprogram for samarbeidet med EU 2021.
 - 34 Prop. 1 S (2020-2021) *Forsvarsdepartementet*, s. 36.
 - 35 Militær mobilitet er et omfattende prosjekt som ble initiert av 14 medlemsland 2014, og som hadde til hensikt å etablere et europeisk transportsenter (EU Multimodal Transport HUB) for bedre å kunne koordinere militære bevegelser. Det ble lansert som EU-prosjekt høsten 2017 (JOIN(2017)41 Final, Joint Communication to the European Parliament and the Council, Improving Military Capability in the European Union). Ved siden av å være et sentralt PESCO-prosjekt er Military Mobility også et samarbeidsområde mellom EU og NATO.
 - 36 Council Decision 15529/18 establishing the general condition under which third States could exceptionally be invited to participate in individual PESCO projects, 6 November 2020.
 - 37 *Norge i Europa, regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021*, s. 6.
 - 38 *Norge i Europa, regjeringens arbeidsprogram for samarbeidet med EU 2016*, s. 12, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/euprogram2016.pdf>.
 - 39 Allerede i Prop. 1 S (2018-2019) *Forsvarsdepartementet*, s. 45, antar regjeringen («mykje tyder på») at Norge får full tilgang til EDF gjennom EØS-avtalen.
 - 40 *Norge i Europa, regjeringens arbeidsprogram for samarbeidet med EU 2016*, s. 11.
 - 41 EU HEX-ML (PACE) European Union Hybrid Exercise Multilayer (Parallel and Coordinated).
 - 42 Prop. 1 S 2020-2021 *Forsvarsdepartementet*, s. 17-18.
 - 43 I henholdsvis EDA og kommisjonen (DG GROW), begge med materiell-, forsknings- og industrirelaterte arbeidsområder.
 - 44 MPCC ble etablert i 2017 og vil fullt besatt omfatte 60 personer. Den samarbeider med en sivil motpart, CPCC, gjennom en Joint Support Coordination Cell (JSCC). Dens oppgave er å lede EUs militære såkalte «non-executive» (ikke-stridende) missions, CSDP-operasjoner av en størrelse tilsvarende en Battle Group (2500 mann). Fra 2021 skal MPCC også være i stand til å lede «executive missions» dvs. stridende styrker. MPCC har hittil ledet tre treningsoperasjoner.
 - 45 Henholdsvis Capability Development Plan og Coordinated Annual Review on Defence. Ikke-medlemmer deltar ikke i disse prosessene, men resultatene gjøres i en viss utstrekning tilgjengelig for nære partnerland som Norge.
 - 46 Se bl.a. Prop. 62 S (2019-2020) *Vilje til beredskap – evne til forsvar Langtidsplan for forsvarssektoren*. Dette er den opprinnelige Langtidsplan for forsvarssektoren 2020-2024, hvor det på s. 81 heter at «Regjeringen arbeider for at Norge skal ha mulighet til å delta i EDF gjennom EØS-avtalen». Proposisjonen ble erstattet av Prop. 14(S).
 - 47 Se bl.a. regjeringen.no, EØS-notat 15.02.2021.
 - 48 Avgjørelsen ble gjentatt i Prop. 14 S (2020-2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*, s. 92. Dette var den reviderte tilrådingen til Stortinget fra 16. oktober 2020.
 - 49 Prop. 1 S 2020-2021 *Forsvarsdepartementet*, s. 36.
 - 50 Allerede på EU-toppmøtet 17.-21. juli 2020 var medlemslandene - men ennå ikke Europaparlamentet - blitt formelt enige om et budsjett for EDF på 7,014 mrd. euro (i faste priser)

- for budsjettperioden 2021-2027. Den endelige godkjenningen av MFF fant først sted i april 2021.
- 51 Det ble 28. september 2020 oppnådd enighet blant medlemslandene om å godkjenne EØS-landenes adgang til å delta i fondet. Paragrafen i forordningen om etableringen av EDF som gir EØS-landene adgang til deltagelse i EDF (Article 5) lyder: «The Fund shall be open to the European Free Trade Association (EFTA members which are members of the European Economic Area (EEA) in accordance with the conditions laid down in the EEA agreement» (COM(2018) 476 final, 2018/0254 (COD), 13.6.2018).
- 52 Norges andel av EU-programmer vi deltar i, p.t. 2,51%
- 53 Regjeringen prioriterte i forslaget til statsbudsjett for 2021 deltagelse i følgende EU-programmer: forskningsprogrammet Horizon Europe, utdanningsprogrammet Erasmus, romprogrammet, kultur- og medieprogrammet Creative Europe, helseprogrammet EU4Health, programmet for sivil beredskap (UCPM), sosialfondets del om sysselsetting og sosial innovasjon (EaSI), Digital Europe, samarbeidsprogrammet for rettigheter og verdier (CERV), finansieringsprogrammet InvestEU, samt 9 deler av programmet for det indre marked.
- 54 Prop. 1 S (2021-2022), s. 21.
- 55 Prop. 174 S (2020-2021), s. 9, godkjent 8. juni 2021.
- 56 Ifølge Nina Græger har eksempel deltagelse i bidragsyterkomiteen ikke blitt «omsatt i noen form for medbestemmelse eller status». Græger, «Veivald og spenninger i norsk sikkerhetspolitikk: Norges forhold til NATO og EU», *Internasjonal Politikk*, nr. 1, april 2019.
- 57 CSDP-operasjoner høsten 2021 omfatter, foruten «Irinii», EU NAVFOR Somalia (Atalanta), EUFOR Althea (Bosnia-Hercegovina), EUTM RCA (Den sentralafrikanske republikk), EUTM Somalia og EUTM Mali.
- 58 På et møte mellom EUS Political and Security Committee (PSC) og syv europeiske partnerland (PSC+7) 11. april 2019 oppfordret eksempelvis daværende generaldirektør i EUs militærstab Pulkkinen partnerlandene, herunder Norge ved navns nevning, om å bidra til EUs militære operasjoner og treningsoppdrag. Pulkkinen påpekte her at det er kvalitet, og ikke kvantitet som teller. Likeledes er det foretatt flere *uformelle* henvendelser fra EUs side for å sondere muligheten for slike bidrag, herunder i Irak, Den sentralafrikanske republikk, Eritrea etc.
- 59 www.forsvaret.no/om-forsvaret/operasjoner-og-ovelsler/internasjonale-operasjoner.
- 60 Prop. 174 S (2020-2021) *Samtykke til deltagelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av en forordning om opprettelse av det europeiske forsvarsfondet*, s. 9: «Sett med norske øyne legges det også vekt på at EDF er et virkemiddel for å styrke den europeiske søylen i NATO, og er således viktig i et byrdefordelingsperspektiv».
- 61 Norske militære bidrag internasjonalt i 2022 (www.regjeringen.no/no/dep/fd/id380/), 12.10.2021: UNMISS: 17, MINUSMA: 85 (ved bidrag med transportfly), samt «et mindre antall» soldater til den fransklede operasjonen Takuba. (Dett er en europeisk operasjon, men ikke i regi av EU). Fra norsk side planlegger man videre med å bidra med «et begrenset antall» stabsoffiserer og instruktører til flernasjonale kapabilitetsbygging i Sahel «i avgrensede perioder». (<https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/id380/forsvaret.no/om-forsvaret/operasjoner-og-ovelsler/internasjonale-operasjoner>).
- 62 Prop. 14 S (2020-2021), kap 8, s. 87
- 63 regjeringen.no, utenriksdepartementet, historisk arkiv pressemelding 45/2018, 10.07.2018.
- 64 Prop. 174 S (2020-2021), kap 6, s. 8.
- 65 Ibid. kap 6 s. 8
- 66 *Norge i Europa, regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021*, s. 6.
- 67 Prop. 174 S (2020-2021), s. 9.
- 68 Presseuttalelse Fra Christian Tybring-Gjedde 25.11.2020 (www.frp.no/nyheter) og innlegg av Michael Tetzschner i Dagens Næringsliv (dn.no) 06.12.2020. «Norge kan tjene stort på deltagelse i EUs forsvarsfond» I disse uttalelsene vekten i all hovedsak lagt på betydningen av det forsvarsindustrielle samarbeidet i Europa og på fordelene for norsk industri ved deltagelse i EDF. Tetzschner skriver også at «I tillegg kommer den sikkerhetspolitiske betydning for Norge», men uten å spesifisere dette.
- 69 Prop. 14 S (2020-2021), Langtidsplan for forsvarssektoren, s. 91-92.
- 70 Det er lang tradisjon for tidsbegrenset innpassing av norske eksperter i Kommisjonen og andre EU-organer og «agencies», finansiert av norske myndigheter, og det finnes idag et 50-talls slike nasjonale eksperter i EU, og det bør ikke være prinsipielle hindringer for å opprette lignende stillinger på forsvarsrelaterte og militære staber, da slik praksis i lang tid har eksistert på gjensidig basis mellom NATO og EU for organisasjonenes respektive partnerland.
- 71 De aktive militære EU-operasjonene var ved inngangen til 2021 som følger: EU NAVFOR Somalia (Atalanta), EUFOR Althea (Bosnia-Herzegovina), EUNAVFORMED IRINI (Middelhavet), samt EUTM (training missions) i Den sentralafrikanske republikk, Mali og Somalia.
- 72 Prop 1 S (2020-2021) *Forsvarsdepartementet*, s. 17.
- 73 «Norge blir med i EU-prosjekt om militær mobilitet», 6. mai 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/fd/nyheter/2021/norge-blir-med-i-eu-prosjekt-om-militar-mobilitet2/>.
- 74 I paragraf (Article) 3(b) i rådsbeslutningen om betingelsene for tredjelandsdeltagelse i PESCO

- heter det: «(...) it provides substantial value to the project and contributes to achieving its objectives. (...) the means which it brings into the project must be complementary to those offered by PESCO participating Member States (...)» Med komplementaritet forstås (eksempelvis) bidrag til teknisk ekspertise eller økonomisk og teknisk støtte.
- 75 Dette gjelder selvsagt ikke deltagelse i prosesser som bare er åpne for medlemslandene, herunder Coordinated Annual Review of Defence (CARD), men eksempelvis en plikt til å bidra med «strategisk deployerbare styrker» til støtte for gjennomføring av EUs ambisjonsinnsats, i tillegg til potensiell deployering av en kampgruppe. (Council Decision (CFSP) 2017/2315 establishing the PESCO and determining the list of participating Member States, 11 December 2017).
- 76 EU Commission Files: Multiannual Financial Framework (in commitments), current and 2018 prices. Military Mobility ble i Kommisjonens anbefaling fra oktober 2020 redusert fra 5,76 mrd € til 1,5 mrd € (2018-priser).
- 77 Det synes imidlertid klart etter EUs uformelle forsvarsministermøte i Kranj 1-2 september 2021 at diskusjonen om en europeisk utrykningsstyrke har fått nytt moment i lys av Talibans raske maktovertagelse og den kaotiske uttrekningen av NATO-ledede styrker fra Afghanistan.

IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO

E-post: fhs.ifs.info@mil.no

OM FORFATTEREN

Erik Breidlid er pensjonert underdirektør fra Forsvarsdepartementet. Han har vært forsvarspolitisk råd i Norges delegasjon til NATO og forsvarsråd i Norges EU-delegasjon. Han har også arbeidet 12 år i NATOs internasjonale stab i Brussel.