

EU/EØS-strategi for Forsvarsdepartementet

August 2014

Innhold

1 Innledning.....	2
2 Forsvarsdepartementets forhold til EU og EØS-avtalen	2
2.1 Innledning.....	2
2.2 Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP).....	2
2.3 EØS-avtalen	3
3. Hovedutfordringer og strategiske mål	3
3.1 Innledning.....	3
3.2 Innenfor EØS.....	3
3.2.1 Programmer for forskning, innovasjon, næringsutvikling og kapabilitetsutvikling av forsvarsmessig relevans	3
3.2.2 Forsvars- og sikkerhetsmarkedet	4
3.3 Utenfor EØS.....	5
3.3.1 Sikkerhets- og forsvarspolitikken	5
3.3.2 Militær kapabilitetsutvikling	5
3.3.3 Norsk deltakelse i CSDP-operasjoner	6
3.3.4 Deltagelse i den nordiske innsatsstyrken NBG.....	6
3.3.5 Forholdet mellom NATO og EU	6
4. Hvordan ivareta norske interesser gjennom EUs politikk, lovgivning og programmer	6
5. Organiseringen av EU/EØS-arbeidet i FD	7
6. Kompetanse og informasjon om EU/EØS-arbeid	7
Relevante kilder:.....	9

1 Innledning

Forsvarsdepartementet (FD) skal følge opp regjeringens strategi for samarbeidet med EU og regjeringens arbeidsprogram for EU/EØS-saker i sitt arbeid innenfor dette området.

FDs strategi har til formål å ivareta norske sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser i EU ved å fokusere på videreutvikling og styrking av samarbeidet med EU, og FDs interne arbeid med EU/EØS-saker.

EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, men FD blir stadig mer involvert gjennom EUs operasjoner, deltakelse i European Defence Agency (EDA), og ved at en større del av forsvars- og sikkerhetsmarkedet er blitt en del av det indre marked.

FD skal arbeide for å tydeliggjøre norske synspunkter, metoder og løsninger som kan bidra positivt til EUs utvikling på sikkerhets- og forsvarsområdet.

2 Forsvarsdepartementets forhold til EU og EØS-avtalen

2.1 Innledning

Tradisjonelt har FD hatt små kontaktflater mot EU, og i praksis vært lite berørt av EØS-avtalens bestemmelser. Historisk sett har EU vært basert på økonomisk integrasjon, og ikke direkte befattet seg med sikkerhets- og forsvarspolitikk – selv om opprettelsen av EU (kull- og stålunionen) på mange måter kan sies å være basert på sikkerhetspolitiske betraktninger. Likevel ble aldri fellesskapet noen dominerende sikkerhetsaktør. Forsvars- og sikkerhetssamarbeidet i Europa ble ivaretatt først og fremst på andre arenaer, særlig gjennom NATO. Delvis skyldtes dette at EEC/EF hadde relativt få medlemmer de første årene, og dels skyldtes dette Storbritannias sterke bånd til USA.

EU-samarbeidets begrensninger med hensyn til å omfatte nasjonal sikkerhet har også kommet til uttrykk i de ulike traktatene som har ligget til grunn for samarbeidet. Helt siden Roma-traktaten i 1957 har det vært en sikkerhetsventil i EF/EU-traktaten, som setter hele traktaten til side i spørsmål av betydning for nasjonal sikkerhet. Satt på spissen kan det sies at nasjonal sikkerhet – definert av medlemsstatene selv – har hatt forrang ift. de fire friheter (fri bevegelse for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft). Sikkerhets- og forsvarspolitikk har således tradisjonelt ligget utenfor de myndighetsområdene som medlemsstatene har delegert til Brussel.

2.2 Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP)

EUs ambisjoner på sikkerhets- og forsvarsområdet ble større med Maastricht-traktaten i 1993, der felles utenriks- og sikkerhetspolitikk var en av de tre søylene som utgjorde samarbeidsområdet for medlemslandene. Seks år senere fikk EU sin egen sikkerhets- og forsvarspolitikk med ESDP (European Security and Defence Policy). Bakgrunnen var erfaringen fra Balkan-krigene, hvor EU opplevde å mangle nødvendig verktøy for å kunne gripe inn i en konflikt som foregikk på EUs grense. På begynnelsen av 2000-tallet skjedde det en gradvis institusjonell utbygging av sikkerhets- og forsvarssamarbeidet i EU. Det ble blant annet opprettet en egen politisk sikkerhetskomité (PSC), som skulle stå for den strategiske styringen av EUs operasjoner og eksterne engasjement. I tillegg fikk FUSP en egen utenrikspolitisk sjef (høyrepresentant). Tidligere generalsekretær i NATO, Javier Solana, ble EUs ansikt utad i utenrikssaker.

I 2003 var EU engasjert i fire operasjoner, to sivile og to militære, og hadde for første gang vedtatt en egen sikkerhetsstrategi (European Security Strategy). Det europeiske sikkerhets- og forsvarssamarbeidet hadde dermed fått en ny og tydeligere dimensjon, og bidratt til en dypere integrering av EU-landenes utenrikspolitikk. Norge deltok for første gang i en EU-operasjon samme år.

I 2004 ble det europeiske forsvarsbyrået, European Defence Agency (EDA), opprettet. Byrået skal støtte Common Security and Defence Policy (CSDP) gjennom å forbedre og utvikle de europeiske forsvarskapabilitetene. Norge inngikk en egen samarbeidsavtale med EDA i 2006 – som det første landet utenfor EU.

CSDP ble etablert med Lisboa-traktaten i 2009, tidligere omtalt som ESDP (1999). Lisboa-traktaten har som målsetning å styrke og effektivisere det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet. Høyrepresentanten for utenrikssaker og sikkerhetspolitikk fikk en forsterket rolle. Med Lisboa-traktaten ble det også etablert en egen utenrikstjeneste for EU (EEAS), som kan gjennomføre politisk dialog med tredjeparter.

Som et resultat av utviklingen av FUSP, har FD de siste årene fått langt flere kontaktflater mot EU på områder som ligger utenfor EØS-avtalen.

CSDP berører Europas sikkerhet, og også Norges sikkerhet.

2.3 EØS-avtalen

EØS-avtalen regulerer (med noen tillegg) «de fire friheter», dvs. fri bevegelse for varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Forsvars- og sikkerhetsmaterie faller inn under regelverket om det indre marked, med mindre det kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 123. EU vedtok i 2009 et direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen og implementert i forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA).

3. Hovedutfordringer og strategiske mål

3.1 Innledning

FD har i løpet av det siste tiåret gått fra å være lite berørt av Norges forhold til EU, til å bli mer og mer berørt. Først gjennom EUs operasjoner og opprettelsen av EDA, deretter gjennom direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.

3.2 Innenfor EØS

3.2.1 Programmer for forskning, innovasjon, næringsutvikling og kapabilitetsutvikling av forsvarsmessig relevans

EU har i lengre tid utviklet og gjennomført strategiske teknologi- og kapabilitetsutviklingsprogrammer av vesentlig betydning også for militære brukere og forsvarsrelatert industri. Gjennom EØS-avtalen og andre europeiske organer og samarbeidsordninger med tung EU-innflytelse, deltar Norge i en rekke programmer av slik betydning. Et eksempel er EUs rullerende rammeprogrammer for forskning og teknologiutvikling. For neste program (Horizon 2020)

legges det opp til en bredere tilnærming, hvor effekter knyttet til innovasjon og næringsutvikling vektlegges enda sterkere enn tidligere. I likhet med inneværende program vil også Horizon 2020 inneholde en samfunnssikkerhetsdel med grensesnitt til militær forskning og utvikling. For å høste synergier og unngå overlappende satsinger i teknologiutviklingen på sivil og militær side, vektlegges koordinering og samarbeid mellom EUs sivile og militære organer, som EDA og andre europeiske institusjoner som ESA og EUROCONTROL, stadig sterkere. Forsvarssektoren har også interesser i en rekke av EUs sivilt orienterte kapabilitetsutviklingsprogrammer innen flerbruks teknologiområder som rombasert navigasjon, overvåkning og kommunikasjon. Innføringen av Det felles europeiske luftrom (Single European Sky) vil påvirke rammebetingelser og medføre betydelige praktiske konsekvenser for militær luftfart, fartøyer og systemer. Dette må også gjenspeile seg i norske forsvarsmyndigheters og norsk industris tilnærming og arbeid. FD ønsker derfor, i samarbeid med andre berørte departementer, å utnytte Norges inngrep med deltakelse i EØS-relevante programmer, initiativer og aktiviteter, til aktivt å fremme nasjonale interesser knyttet til forsvarsrelatert forskning og utvikling, militær kapabilitetsutvikling, utvikling av norsk forsvarsindustri og annen forsvarsrelatert virksomhet.

Vårt mål er å utnytte aktivt Norges inngrep med deltakelse i EØS-relevante programmer, initiativer og aktiviteter til å fremme nasjonale interesser knyttet til forsvarsrelatert forskning og utvikling, utvikling av norsk forsvarsindustri og annen forsvarsrelatert virksomhet.

På disse områdene vil andre departementer ha en lederrolle. Vi vil søke å delta og påvirke i nært samarbeid med disse, og koordinere med øvrige berørte departementer.

3.2.2 Forsvars- og sikkerhetsmarkedet

Forsvars- og sikkerhetsmaterieil har i det alt vesentligste vært unntatt fra unionens regler for det indre markedet. Direktivet for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser har til hensikt å legge mest mulig av forsvars- og sikkerhetsanskaffelser inn under reglene for det indre markedet. Direktivets underliggende formål er å styrke europeisk forsvarsindustri konkurransedyktighet, gi medlemslandene bedre materieil og tjenester til lavere priser.

Dette innebærer at en større del enn tidligere av forsvarssektorens anskaffelser faller inn under EUs regelverk om det indre marked. Unntaksbestemmelsen i EØS-avtalens artikkel 123 består, men mulighetene for å anvende bestemmelsen antas å bli innskrenket dersom Europakommisjonen og ESA håndhever direktivet effektivt. Direktivet vil kunne gi konkurransedyktig norsk forsvarsindustri større eksportmuligheter i EØS-området. På samme tid er det klart at man ikke vil kunne stille krav til industrisamarbeid og gjenkjøp til leverandører hjemmehørende i EØS-området for anskaffelser som faller inn under forskriften. Det er derfor av avgjørende viktighet for norsk forsvarsindustri at direktivet leder til en reell markedsåpning i alle landene i EØS-området.

Ved anskaffelse av forsvarsmaterieil er også forsvarsektoren underlagt en intern instruks, Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren.

Vårt mål er å benytte direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser/FOSA til å skaffe til veie det beste forsvarsmaterieillet til best mulig pris. På samme tid vil vi måtte ivareta våre legitime sikkerhetsinteresser i forbindelse med våre anskaffelser, og arbeide for opprettholdelsen av en konkurransedyktig forsvarsindustri i Norge ut fra nasjonale sikkerhetshensyn og forsvarsformål.

3.3 Utenfor EØS

3.3.1 Sikkerhets- og forsvarspolitik

Norges tilknytning til CSDP (Common Security and Defence Policy) er i hovedsak basert på to søyler:

- 1) Bidrag til EUs operasjoner og innsatsstyrker EUBG (EU Battle Groups)
- 2) Bidrag til EUs kapabilitetsutvikling gjennom EDA (European Defence Agency)

På tross av finanskrisen og betydelige interne utfordringer, er EU i ferd med å utvikle seg til en betydelig sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør. EU opprettet i 2011 en utenriktjeneste (European External Action Service), et eget operasjonssenter for å koordinere EUs operasjoner på Afrikas Horn, og EU har iverksatt flere operasjoner i Afrika. EU har også spilt en aktiv rolle i forbindelse med krisen i Ukraina.

Vårt mål er å videreutvikle dialogen og samarbeidet med EU om sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål, både innenfor kapabilitetsutvikling og EUs krisehåndteringsoperasjoner. Det er i norsk interesse å ha god oversikt over EU som sikkerhetspolitisk aktør, og å presentere norske syn på saker som er viktige for Norge.

3.3.2 Militær kapabilitetsutvikling

Gjennom initiativer og støtte til flernasjonalt samarbeid om utvikling, anskaffelse og drift av forsvarskapabiliteter, arbeider EU for å konsolidere og harmonisere etterspørselen etter forsvarsmateriell å bidra til mer kostnadseffektive industrielle løsninger.

Vår samarbeidsavtale med EDA gir Norge adgang til å delta i byråets programmer, prosjekter og andre konkrete initiativer. Gjennom jevnt økende deltakelse i byråets programmer, prosjekter og andre aktiviteter, har Norge blitt en viktig og anerkjent partner for EDA. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom invitasjoner til deltakelse på styremøter (Steering Boards), som holdes i sesjoner for forsvarsministre, materielldirektører, kapabilitetsdirektører og forskningsdirektører.

Norge er en stor bidragsyter til EDAs forsknings- og teknologiprogrammer og prosjekter. Vi er en aktiv deltaker i byråets arbeid for styrking av europeisk forsvarsindustri og åpning av det europeiske markedet for forsvarsmateriell. Vi er videre engasjert i initiativer for å utvikle, styrke og effektivisere europeiske kapabiliteter innen områder som maritim overvåkning, lufttransport og lufttanking. Dette skjer blant annet gjennom anskaffelsessamarbeid. Norge er en av de største bidragsyterne til forsknings- og teknologiprogrammer og prosjekter i EDA.

EDA er også et viktig talerør for medlemslandenes forsvarsinteresser knyttet til Europakommisjonens virksomhet når det gjelder regelverk for forsvarsanskaffelser, virkemidler for utvikling av europeisk forsvarsindustri og programmer for FoU og innovasjon. Vår tilknytning til EDA gir også Norge tilgang til deltakelse i denne dialogen.

Vårt mål er å bruke samarbeidsavtalen med EDA til å sikre tilgang til norsk deltakelse i europeiske kapabilitetsprosjekter, der dette av operative og økonomiske grunner er den mest formålstjenlige løsningen basert på nasjonale behov og interesser. Vi vil også benytte samarbeidet med EDA som en strategisk ressurs i arbeidet med å påvirke EUs institusjoner og sikre norske interesser på tilgrensende politikkområder innenfor EØS.

3.3.3 Norsk deltakelse i CSDP-operasjoner

Norge er det tredjeland som tradisjonelt har hatt det tetteste samarbeidet med EU innenfor CSDP. Den første EU-operasjonen Norge deltok i var Concordia i 2003, i Makedonia. Norge har siden deltatt i EUFOR Althea i Bosnia-Herzegovina og EUFOR Althea utenfor Afrikas Horn. Deltakelse i CSDP-operasjoner er et uttrykk for en aktiv norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, og er et virkemiddel for å få gjennomslag for norske interesser og posisjoner.

Per juni 2014 driver EU fem militære operasjoner: Atalanta, EUTM Somalia, Althea i Bosnia og Herzegovina, EUTM Mali og EUFOR RCA i Den sentralafrikanske republikk.

Vårt mål er å vurdere deltakelse i EUs militære operasjoner når det er i norsk interesse, når vi har kapasitet og hvor EU har nytteverdi av norsk deltakelse. Ved militære bidrag får Norge bedre tilgang på informasjon og tilgang på møteplasser innenfor EU-systemet.

3.3.4 Deltagelse i den nordiske innsatsstyrken NBG

For å kunne møte kriser hurtig, etablerte EU i 2005 innsatsstyrker (European Battle Groups, EUBG), hvor bidrag til styrkene går på rotasjon. Norge har bidratt til EUBG-konseptet to ganger, i den nordiske innsatsstyrken NBG (Nordic Battle Group). NBG stod på beredskap første halvår 2008 og første halvår 2011, med totalt 300 personer. Innsatsstyrken bestod av styrker fra Sverige, Finland, Norge, Estland og Irland. Deltakelse i NBG/EUBG støtter opp om det nordiske samarbeidet og bidrar til tettere dialog og samarbeid med EU innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken. EUBG-konseptet er utviklet i samarbeid med FN. EU vil gjennom dette konseptet kunne styrke støtten til FN på et sterkt etterspurt kapasitetsområde. En bedret europeisk evne til krisehåndtering er en styrke for det internasjonale samfunn, og dermed også Norge. Norge har besluttet å stå på beredskap i NBG også første halvår 2015, med inntil 70 personer.

Vårt mål er å bidra med norske styrker til NBG når Norge har relevante militære kapasiteter tilgjengelig.

3.3.5 Forholdet mellom NATO og EU

Forholdet mellom NATO og EU er av stor betydning for Norge. Det fastlåste forholdet mellom Kypros og Tyrkia hindrer de to organisasjonene i å inngå formelle samarbeidsavtaler, samt å gi det strategiske partnerskapet et mer substansielt innhold. Konflikten har også betydning for Norges forhold til EU, da tredjeland hindres i å få tilgang til informasjon og innpass på arenaer som er av interesse for oss. Det er imidlertid viktig å understreke at disse problemene ikke gjelder i samme grad på kapabilitetsområdet, hvor dialogen med EU er god og Norge inviteres til å delta på stadig flere arenaer.

Vårt mål er å foreslå konkrete tiltak som kan bidra til å styrke samarbeidet og koordineringen mellom NATO og EU. Vi bør ha realistiske forventninger, men fortsette å understreke behovet for strategisk diskusjon og pragmatisk samarbeid om saker der begge organisasjoner har interesser og ser mulighet for gjensidig utbytte.

4. Hvordan ivareta norske interesser gjennom EUs politikk, lovgivning og programmer

FD skal arbeide for ivareta norske interesser gjennom påvirkning av EUs politikk, lovgivning og programmer som vil kunne få betydning for forsvarssektoren og norsk forsvarsindustri.

Dette gjøres ved å:

- Tidlig identifisere aktuelle saker og utviklingstrekk i EUs institusjoner. Dette inkluderer spesielt Europakommisjonen, men også Europaparlamentet og EU-domstolen.
- Tidlig avklare og fortløpende utforme og fremme norske posisjoner på EUs politikk som faller inn under departementets ansvarsområde. Norske posisjoner skal være forankret i kunnskap og fakta. Det skal være konsistens mellom posisjoner i ulike fora og mellom ulike deler av de berørte politikkområder.
- Delta aktivt i politikikutviklingen i EU gjennom aktiv deltakelse i fora som er åpne for Norge/EFTA-/EØS-land.
- Aktivt bruke EU-delegasjonen til å fremme norske interesser, herunder innhente informasjon om EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk.
- Innlemme EØS-relevante rettsaker i EØS-avtalen på en effektiv måte. Regelverket skal gjennomføres nasjonalt på en korrekt måte og innenfor gitte tidsfrister.
- Arbeide med å rekruttere nasjonale eksperter til områder som er i tråd med departementets overordnede europapolitikk. Det skal være tett kontakt mellom departementet og de nasjonale ekspertene.
- Ha tidlig og løpende dialog og informasjonsutveksling. Dialog gir kompetanse, åpenhet og bidrar til å tydeliggjøre norske posisjoner. Det er derfor viktig i EØS-arbeidet å sikre involvering av berørte parter og interessegrupper på et tidlig stadium. Særlig viktig er forsvars- og sikkerhetsindustrien.
- Følge opp Arbeidsprogrammet for EU/EØS-saker.

5. Organiseringen av EU/EØS-arbeidet i FD

FD skal organisere sitt arbeid slik at norske interesser ivaretas på den europeiske arenaen. For å realisere målene må FD definere sine prioriteringer (utforming og koordinering av strategi og budskap på ledernivå, som formidles til avdelingene, EU-delegasjonen og råd for sikkerhets- og forsvarspolitikk.)

De enkelte avdelingene har ansvar for EU/EØS-saker innenfor sitt fagområde. FD V (Avdeling for kompetanse og felles juridiske tjenester) har ansvar for koordinering av EØS-saker nasjonalt og i departementet, og representerer FD i Koordineringsutvalget for EØS-saker. Koordineringsutvalget samordner de ulike departementenes posisjoner før møter i EØS-komiteén. Koordineringsutvalget benyttes også til å drøfte politisk viktige EØS-saker før de legges frem for regjeringen, og til generell informasjonsutveksling. Koordineringsutvalget for EØS-saker ledes av UD. I Koordineringsutvalget møter alle departementene på øverste embedsnivå.

FD skal positivt bidra til arbeidet i koordineringsutvalget for EØS-saker og skal arbeide for å delta i spesialutvalg innenfor områder av betydning for forsvarssektoren.

6. Kompetanse og informasjon om EU/EØS-arbeid

FD arbeider opp mot EU på flere ulike arenaer. Arbeidet med EØS-saker krever god innsikt i institusjoner og beslutningsprosesser i EU og EØS. Det er viktig å forstå EU som politisk system og hvordan arbeidet i EU har betydning for de politikkområder som faller inn under FDs ansvarsområde.

Språkkunnskaper, innsikt i arbeidsformer og evne til å bygge nettverk er også viktig. Vi må være gode og relevante for å få innpass og kunne bidra inn i EU.

Det er derfor av stor betydning å sikre tilstrekkelig kompetanse om EU/EØS blant ledere og medarbeidere.

Nasjonale eksperter og tjenestemenn som har arbeidet i EU-delegasjonen skal aktivt benyttes for å videreformidle sin kunnskap til resten av organisasjonen.

Relevante kilder:

- Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2014 - 2017

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/planer/2014/europa_strategi.html?id=762511

- Arbeidsprogrammet for EU/EØS-saker

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/Arbeidsprogrammet_2014.pdf

- Håndbok i EU/EØS-arbeid

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/eu/EØS_handboken_27jan.pdf

- Midlertidige retningslinjer for forvaltningen av Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet med veileder.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/lover_regler/retningslinjer/2014/schengen_veileder.html?id=766479

- Meld. St. 5 (2012-2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-5--20122013.html?regj_oss=1&id=704518

- Nyttige linker:

- Europaportalen:

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/forside.html?id=684110>

- Eurlex: <http://eur-lex.europa.eu/>

- Europaen Defence Agency (EDA): <http://www.eda.europa.eu/default.aspx>

- Europalov.no: <http://europalov.no/>