

NORGE OG EU – PARTNERE I ARKTIS

Njord Wegge

Innledning

Både Norge og EU har i dag territorier i Arktis om man setter grensen ved Polarsirkelen.¹ Denne tilhørigheten til Arktis har imidlertid ikke alltid vært tilfelle for Det europeiske fellesskapet/Den europeiske union, hvor Grønlands inn- og utmeldelse samt utvidelsen til de nordiske land har påvirket og endret tilstedeværelsen i nord. Som en av de fem kyststatene rundt Polhavet har Norge naturlig nok alltid vært tett knyttet til nordområdene. Ettersom EU de siste årene har økt sin interesse for Arktis, har dette medført at Norge, som nærmeste nabo i nord, til tross for sitt “utenforskap” har blitt en meget viktig aktør for Unionen på dette – for EU – forholdsvis nye politikkområdet. EUs økte interesse har imidlertid ikke vokst frem uten komplikasjoner og interessen motsetninger innad i EU, eller mellom EU og de arktiske statene og deres urfolk.

I denne artikkelen ønsker jeg å belyse tre hovedspørsmål: (i) Hva har karakterisert EF/EUs forhold til Arktis? (ii) Hvilke saker og problemstillinger er det som har vanskeligjort EUs nye rolle i Arktis (fra 2008 og utover)? (iii) På hvilken måte og i hvilken grad har Norge kunnet øve innflytelse på Unionens pågående utvikling av en arktisk politikk?

Artikkelen starter med en kronologisk gjennomgang av den historiske bakgrunnen for hvordan EF/EUs rolle i Arktis har endret seg. I denne delen belyser jeg særlig hvordan Danmark/Grønlands innmeldelse i EF i 1973 medførte at Brussel fikk en direkte rolle å spille i Arktis, en rolle som ble kortvarig og som etter få år skulle ende med Grønlands utmeldelse fra fellesskapet i 1985. Med på å danne bakgrunnen for EUs rolle i dagens Arktis er også det finske formannskapets initiativ fra 1999 og senere 2006 hvor “EUs nordlige dimensjon” ble satt på dagsordenen. Etter å ha plassert EF/EUs forhold til Arktis i et lengre tidsperspektiv redegjør jeg så for den siste utviklingen av “EUs arktiske politikk” – dette var et initiativ som startet i 2008 og som i skrivende stund pågår. Ved siden av å redegjøre for prosessen slik den kronologisk har utviklet seg belyser jeg spesielt utfordringen knyttet til tre saker som har voldt Unionen problemer. Disse er 1) forholdet til FNs havrettskonvensjon 2) forholdet til Arktisk råd og 3) forbudet mot salg av selprodukter i det europeiske markedet. Sistnevnte punkt gjelder et forbud som trådte i kraft i 2010 og som formelt er blitt utfordret av Norge og Canada i WTO. Til slutt drøfter jeg utfordringene EU har stått overfor i forhold til å innlede en mer aktiv politikk mot den arktiske regionen og den rollen Norge har spilt i så måte. Artikkelen konkluderer med at Norge har vært en meget viktig samarbeidspartner for EU og at landet har vært en av de arktiske statene som har vært mest positive til Unionens ønske om å spille en større rolle i regionen.

Artikkelen er basert på data samlet inn fra kvalitative intervjuer, interne og offentlig dokumenter, avisartikler og vitenskapelige bøker og artikler. Intervjuene er først og fremst gjennomført med representanter for norske myndigheter og embedsmenn, EU-kommisjonen og diplomater fra enkelte av EUs medlemsstater.

¹ Arktis har ingen universelt akseptert geografisk definisjon. Å sette grensen ved Polarsirkelen er imidlertid relativt utbredt og benyttes i dag av både Arktisk råd og EU.

Artikkelen er resultatet av informasjon samlet inn i forbindelse med forfatterens pågående PhD-prosjekt som blant annet analyserer samarbeidet mellom Norge og EU i arktiske og maritime spørsmål.

Det historiske utgangspunktet

25. mars 1957 ble traktaten som grunnla Det europeiske fellesskapet skrevet under i Roma. Traktaten ble undertegnet av Belgia, Frankrike, Italia, Luxemburg, Nederland og Tyskland og var bygget på de samme landenes Kull- og stålunion fra 1951. Med økonomisk gjenreisning og krigsforebyggende integrasjon som de viktigste motivasjonsfaktorene var fokuset til EF fra første stund økonomisk utvikling og etableringen av et felles marked hvor statsgrensene ikke skulle skape unødige hindringer for vekst og næringsutvikling. Integrasjon av stadig nye politikkområder, så som en felles landbrukspolitikk på 1950/60-tallet og en felles fiskeripolitikk fra og med 1970-tallet, var dermed en naturlig utvikling.

Parallelt med integreringen av nye politikkområder i det økonomiske samarbeidet utviklet det seg et sterkere behov for bedre politisk koordinering. Europakommisjonen (Kommisjonen) ble derfor formelt opprettet i 1967, tett fulgt av beslutningen om opprettelsen av Det europeiske råd (Rådet) med faste møter for medlemslandenes stats- og regjeringssjefer (1974). Som det siste av de store felleseuropeiske institusjonene ble så Europaparlamentet (Parlamentet) etablert, første gang valgt av EF-landenes borgere i 1979. Opprettelsen av Europaparlamentet var på mange måter en respons på ønsket om en større overnasjonal dimensjon i samarbeidet. Parlamentet skulle like fullt i en svært lang periode bare inneha begrenset politisk makt, mens Kommisjonen og Rådet ble betraktet som unionens viktigste institusjoner.²

Ettersom ingen av grunnleggerstatene til EF besatt territorier i Arktis og fokuset i fellesskapet i all hovedsak var knyttet til landenes økonomiske utvikling, var problemstillinger relatert til Arktis stort sett fraværende i Fellesskapets første fase. Med Danmark/Grønlands innmeldelse i Fellesskapet i 1973 ble denne situasjonen naturlig nok endret.

Grønlands spesielle rolle

Med Grønlands inntreden i EF ble Fellesskapet over natten utvidet med en arktisk urbefolkning ved siden av et betydelig hav- og landterritorium i nord. Utvidelsen brakte den arktiske regionen nærmere Brussel, men den nye virkeligheten skulle naturlig nok også føre med seg mange nye utfordringer og spenninger. Sett fra Grønlands side var innlemmelsen på mange måter en demonstrasjon av grønlandernes mindreverd i Det danske riket og ble opplevd som en overkjøring fra København. Mens 70 % av Grønlands befolkning hadde stemt imot medlemskap ble de grønlandske stemmene gitt minimal betydning ettersom et eget grønlandsk "hjemmestyre" ikke var etablert. (Et slikt hjemmestyre var til sammenlikning etablert på Færøyene som også selv valgte å forbli utenfor EF.) De vel 50.000 grønlanderne ble derfor innlemmet i den samme valgkretsen som de resterende 5 millioner

² Bomberg, Elizabeth m.fl. *The European Union: How Does it Work?* Oxford: Oxford University Press 2008, 58-61.

danskene, som med et klart flertall støttet medlemskap.³ Opplevelsen av å bli overkjørt av København i EF-spørsmålet skulle bli en viktig inspirasjonskilde til en voksende grønlandsk nasjonalisme og utviklingen av en lokal politisk elite. EF-saken skulle således bli et viktig vendepunkt og lede Grønland mot økt selvstyre og selvstendighet.⁴

1970- og 80 tallet var viktige tiår for fremforhandlingen av FNs havrettstraktat og tiden hvor mange av verdens kyststater etablerte eksklusive økonomiske soner over store havområder. Ettersom EF i det samme tiåret forsøkte å utvikle en felles fiskeripolitikk hvor medlemslandenes sammenlagte økonomiske sone skulle sees på under ett, fikk grønlenderne igjen opplevelsen av å bli marginalisert av europeisk storpolitikk ved siden av å miste kontrollen over egne ressurser. Da så fremmede fiskefartøyer etter hvert dukket opp i David-stredet like utenfor Nuuk ble EFs fiskeripolitikk en viktig faktor i det grønlandske ønsket om en løsrivelse fra EF.⁵ Med en råvarebasert, liten og sårbar eksportorientert økonomi var konkurransen fra EF-landene om de grønlandske fiskeressursene, svært viktig i grønlendernes voksende ønske om utmeldelse fra Fellesskapet.⁶ Like fullt var også den kulturelle distansen til Brussel et viktig element i motstanden mot EF, herunder kritikken fra de urbane storsamfunnene mot den tradisjonelle livsstilen med fangst av sel og hval. Da så *Hjemmestyret* ble etablert i 1979 og muligheten oppstod for selvstendig kontroll på en eksklusiv økonomisk sone på 200 nautiske mil, var veien kort til en ny avstemning om EF-medlemskapet. Avstemningen ble holdt i 1982 og resulterte i et flertall på 52 % i favør av løsrivelse.⁷

EUs nordlige dimensjon

Da Grønland trakk seg ut av EF i 1985, ble det fremforhandlet en fiskeriavtale med EF som for Grønlands del var svært gunstig. Avtalen ga EF-landene visse fangstrettigheter mot at grønlenderne beholdt sine finansielle overføringer fra Brussel, fikk tollfri adgang til EF-markedet samtidig som øya ble assosiert med EF gjennom å bli opptatt i de såkalte “oversjøiske land og territorier” (med særlige forbindelser til EF).⁸ Like fullt, til tross for de ovennevnte særordningene, med Grønlands utmeldelse fra EF i 1985 forsvant på mange måter bevisstheten omkring arktiske spørsmål i Brussel. Dette var en bevissthet det skulle gå mange år før igjen ble opplivet.

Med Sverige og Finnlands beslutning om å melde seg inn i EU i 1995 fikk Unionen igjen territorier nord for Polarsirkelen. Med utvidelsen i det nordiske

³ Dahl, Jens, “Greenland: Political Structure of Self-Government”. *Arctic Anthropology*, 23(1/2) 1986, 320.

⁴ Dahl, Jens, “Greenland: Political Structure of Self-Government”. *Arctic Anthropology*, 23(1/2) 1986, 318- 320.

⁵ Jull, Peter, “Greenland’s Home Rule and Arctic Sovereignty: A Case Study”. *Greenland & Arctic Sovereignty* 2003, 1.

⁶ Norden, “The European Union and the Arctic. Politics and Actions”. *Rapport*, Nordisk Ministerråd 2008, 93.

⁷ Norden, “The European Union and the Arctic. Politics and Actions”. *Rapport*, Nordisk Ministerråd 2008, 93.

⁸ Folketinget, URL: http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_17/ EU-oplysningen. Nedlastet 17. august 2011.

området fikk EU et nytt fokus nordover og allerede i 1997 lanserte den finske statsministeren Paavo Lipponen “the [EU’s] Northern Dimension Initiative”. Ambisjonene for det som skulle bli EUs nordlige dimensjon var betydelige, og det politiske initiativet hadde høy internasjonal profil gjennom ønsket om å institusjonalisere samarbeidet med nabostatene Russland, Norge og Island, ved siden av regionale organisasjoner som Nordisk ministerråd, Arktisk råd og Barentsrådet.⁹ Det geografiske fokuset til EUs nordlige dimensjon skulle strekke seg fra Grønland i vest til Arkhangelsk i øst og skulle senere også spesifiseres til å inkludere et “Arktisk vindu” da initiativet ble relansert av det finske presidentskapet i 2006 (Den nordlige dimensjon 2006).

Det internasjonale samarbeidet under Den nordlige dimensjonen rettet seg inn mot typiske “myke” politikkområder som sosialpolitikk, velferdsutvikling, kultur, utdanning, forskning, miljøpolitikk og atomopprydding på Kola-halvøya, ved siden av at man ønsket å stimulere til en regional næringsutvikling. Mens formeningene har sprikket om i hvilken grad initiativet har lyktes, vil de fleste observatører være enige om at EUs nordlige dimensjon primært har vært et godt verktøy for økt regionalt samarbeid med Russland. Den spesifikke arktiske dimensjonen for EU ble imidlertid aldri utviklet gjennom dette initiativet - arktiske spørsmål forble i så måte “out of area” i Brussel.¹⁰

Utviklingen av EUs arktiske politikk

Med EUs ambisjon om å utvikle en felles maritim politikk skulle frøet til den første felles arktiske politikken sås. I handlingsplanen til den såkalte “Blåboken” (som kan sammenliknes med en norsk Stortingsmelding) slås det fast at:

(In 2008) the European Commission will produce a report on strategic issues for the EU relating to the Arctic Ocean.... The aim of this action is to lay the foundation for a more detailed reflection on the European interests in the Arctic Ocean and the EU’s role in this respect.¹¹

Fra norsk side hadde man lenge arbeidet aktivt med å få EU interessert i arktiske problemstillinger. Nyheten om EUs økte interesse for Arktis kunne således dels sees på som et gjennomslag for et langvarig norsk diplomatisk press. Meldingen ble derfor også svært godt mottatt i Oslo.¹²

Kommisjonens beslutning om å utarbeide en rapport om Unionens interesser i Arktis ble raskt bifalt av medlemsstatene i Rådet og ungareren János Herman (som senere skulle bli EUs ambassadør til Norge) ble utpekt til å lede gruppen som skulle skrive rapporten. Den bredt sammensatte gruppen (“inter-service group”) bestod av personer fra en rekke ulike generaldirektorater, hvor den første utfordringen for de

⁹ Arter, David, “Small State Influence Within the EU: The Case of Finland’s Northern Dimension Initiative”. *Journal of Common Market Studies*. 38(5) 2000, 678.

¹⁰ Sander, Gunnar, EUs arktiske strategi”. Presentasjon på Norges Forskningsråds Nordområde-konferanse Kirkenes 26.-27. november 2008.

¹¹ Europakommisjonen, *An integrated Maritime Policy for the European Union*. 2008a, Blåboken, 30.

¹² Wegge, Njord “Small state, maritime great power? Norway’s strategies for influencing the maritime policy of the European Union”. *Marine Policy* (2011), 340.

fleste medlemmene bestod i å tilegne seg grunnleggende kunnskaper om arktiske forhold.¹³ Like fullt, gjennom en inndeling i undergrupper hvor deltakerne spesialiserte seg innenfor gitte emner og reiste på ulike “fact finding missions”, eksempelvis Nordisk råds konferanse om Arktis i Ilulissat september 2008, skulle grupped medlemmene relativt raskt skaffe seg nødvendige kunnskap om de viktigste sakene på dagsordenen.

Inter-service-gruppen skulle imidlertid snart få problemer med å formidle synspunktene til Unionens institusjoner internt, så vel som å få utfordringer knyttet til “brannslukning” etter dårlig funderte utspill fra EUs institusjoner. I denne sammenhengen er det særlig Europaparlamentets resolusjon av 9. oktober 2008, som blant annet satte spørsmålsteget ved havrettens tilstrekkelighet som folkerettslig rammeverk i havet i nord, som skulle volde Unionen problemer i forhold til de arktiske statene. I resolusjonsteksten heter det:

(The European Parliament)...14. Urges the Commission to take a proactive role in the Arctic by at least, as a first step, taking up 'observer status' on the Arctic Council, and considers that the Commission should set up a dedicated Arctic desk. 15. Suggests that the Commission should be prepared to pursue the opening of international negotiations designed to lead to the adoption of an international treaty for the protection of the Arctic, having as its inspiration the Antarctic Treaty.¹⁴

Resolusjonen ble vedtatt med 597 stemmer for, 23 imot mens 41 avholdt seg fra å stemme. Mens det var uenighet blant de arktiske statene om hvorvidt EU skulle bli tatt opp som observatør i Arktisk råd, var det særlig forslaget om at Kommisjonen skulle forberede seg på å åpne internasjonale forhandlinger om en mulig ny traktat om beskyttelse av Arktis, inspirert av Antarktisktraktaten, som voldt problemer for de arktiske statene. Det ble imidlertid etter hvert klart at Parlamentet ikke hadde støtte i Kommisjonen for sitt forslag og at et slikt initiativ dessuten ville skapt et svært anspent forhold til de arktiske statene som alle omhyggelig voktet på sine suverenitetskrav i Arktis. Fra norsk side reagerte man med stor uro etter Parlamentets resolusjon og den norske EU-delegasjonen tok straks kontakt med Kommisjonen for å tilby støtte i deres arbeid med strategien.¹⁵ Mens flere norske diplomater skulle delta aktivt i å så måte, toppet innsatsen seg med statsminister Jens Stoltenbergs besøk til Kommisjonspresident José Manuel Barroso i Brussel 12. november 2008. Etter møtet fremholdt Barroso at: “As a matter of principle, we can say that the Arctic is a sea, and a sea is a sea. This is our starting point.” Ved denne uttalelsen ble det underforstående ment at man fra EUs side anerkjente havrettens gyldighet også i Arktis. Symptomatisk nok kunne “The EU Observer” neste dag også rapportere: “Commission backs Norway’s Arctic vision: no new treaty.”¹⁶

¹³ Intervju, senior EU diplomat Oslo, juni 2010. Intervju, inter-service working group member Tromsø, januar 2010.

¹⁴ European Parliament resolution on Arctic governance. 9. oktober 2008.

¹⁵ Intervju, Norwegian diplomat EU delegation. Brussel, juni 2008.

¹⁶ EUobserver.com, “Commission backs Norway’s Arctic vision: no new treaty” 3. November 2008.

Da så “inter-service”-gruppens rapport “Den Europeiske Union og den Arktiske regionen”, ble lagt frem av Kommisjonen til Det europeisk råd og Europaparlamentet 20. november 2008, var forslaget fra Parlamentet ikke kommet med.

Rapporten av 20. november var bygget opp omkring tre hoveddeler: 1. EUs bidrag til beskyttelse og bevaring av Arktis i overensstemmelse med den lokale befolkningen. 2. EUs muligheter til å fremme bærekraftig bruk av ressurser i Arktis og 3. EUs bidrag til forbedret multilateralt styre av Arktis. Under det siste punktet presenterte Kommisjonen sitt ønske om å bli tatt opp som permanent observatør i Arktisk råd. Mens dette ønsket i praksis spilte liten rolle, da EU-kommisjonen allerede deltok på møtene til Arktisk råd på ad hoc basis, ville en eventuell observatørstatus være av stor symbolsk betydning for Unionen. En eventuell observatørstatus kunne i så måte sees på som en bekreftelse fra de andre arktiske statene på EUs naturlige posisjon som en relevant og viktig aktør i Arktis.

De tre hovedpunktene utgjorde det som skulle bli grunnstammen i EUs fremtidige utspill om Arktis og var også viktige holdepunkter i Kommisjonens begrunnelse for hvorfor man fra EUs side mente å kunne spille en større rolle i Arktis. Rapporten om Arktis fra 2008 skulle således bli et kjernedokument (“first layer”) for EUs strategi i nord og dannet en viktig ramme for Unionens helhetlige tilnærming til det arktiske området.

Mens Europaparlamentet etter hvert også selv skulle snu i sitt syn på behovet for en ny traktat for Arktis var det særlig et saksområde som fortsatt skulle skape problemer for EU, nemlig Unionens sterke kritikk av Canadas og Norges (og til dels også Grønlands) selfangst. Fremst blant kritikerne var Europaparlamentet, og det var på bakgrunn av informasjon om at fangsten skulle foregå på en inhuman måte Parlamentet reagerte (Europaparlamentet 2006). Etter en lengre prosess med utstrakt lobbyvirksomhet fra dyrevelferdsorganisasjoner, inuittorganisasjoner og norske og canadiske myndigheter ble det imidlertid klart at man ikke kom frem til en enighet om de faktiske forholdene. Prosessen endte dermed med at Parlamentet og Rådet i 2009 forbød selprodukter i EUs indre marked, med henvisning til en unntaksbestemmelse i Gatt/WTO regelverket som åpnet for forbud av produkter som kunne skade den offentlige moral.¹⁷ ¹⁸ Norge og Canada på sin side bestred gyldigheten av reguleringen og brakte forbudet til WTO hvor konsultasjoner for å finne en løsning ble igangsatt. Da konsultasjonsrundene ikke brakte noen minnelig løsning anmodet de to landene våren 2011 om at et tvisteløsningspanel ble nedsatt.¹⁹

Innad i EU var det særlig Danmark som hadde kjempet mot forslaget om å forby selprodukter.²⁰ Mens Danmark hadde kjempet frem unntaksbestemmelser for produkter som stammet fra fangst av arktiske urfolk, hadde anti-selkampanjene i Brussel og i en rekke sentraleuropeiske land dramatisk ødelagt markedet for de grønlandske selproduktene i EU. Med dansk UD som ansvarlige for Grønlands utenriksrelasjoner hadde derfor danske diplomater kjempet hardt i Brussel mot

¹⁷ Europaparlamentet og Rådet, “Regulation no 1007/2009 on trade in seal Products”, 16. september 2009.

¹⁸ GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) Article XX(a):”...[allowing] measures necessary to protect public morals”.

¹⁹ Utenriksdepartementet, “Norge tar selsaken til WTO”. *Pressemelding* 14. mars 2011.

²⁰ Danmark, Østerrike og Romania avsto fra å stemme over forslaget.

forbudet, noe som hadde skapt et meget dårlig klima mellom Danmark og Kommisjonen.²¹

Timing på diskusjonen om, og senere innføringen av selforbudet, skulle vise seg å være meget uheldig for EU. Mens Kommisjonen på den ene siden søkte Arktisk råd (bestående av de åtte arktiske statene: USA, Canada, Island, Danmark/Grønland, Norge, Sverige, Finland og Russland) om fast observatørmedlemskap i organisasjonen, utfordret de på samme tid flere av rådets medlemmer på en meget potent arktisk symbolsak.

Mens relasjonen mellom Danmark og Kommisjonen etter hvert hadde blitt svært anstrengt, skapte denne fastlåste situasjonen et "mulighetens vindu" for norske myndigheter til å videreføre og styrke samarbeidet med Kommisjonen. Fra norsk side var ikke selfangstsaken knyttet til problematiske spørsmål omkring urfolks økonomiske situasjon eller deres rettighet til å drive tradisjonell fangst, men snarere et prinsipielt spørsmål av marginal økonomisk betydning for storsamfunnet. Denne situasjonen gjorde arbeidsklimaet lettere for nordmennene enn for danskene, og det er grunn til å tro at samarbeidet mellom norske myndigheter og Kommisjonen ble opplevd som en vinn-vinn situasjon fra begge parter. Følgende sitat fra en senior EU-diplomat om samarbeidet knyttet til Kommisjonens rapport fra 2008 er illustrerende:

Norway was the first country to contact the Commission (after it started to draft its Communication on the Arctic) and has put forward a series of ideas, mainly the ministry of foreign affairs, very early, and therefore, I think that it is not an exaggeration to say that the first EU document of an Arctic policy was designed and conceived in very close cooperation with Norway....²²

EUs forhold til Arktisk Råd og veien videre for EU som arktisk aktør

Mens norske og danske myndigheter var sterkt kritiske til forbud mot selprodukter på Fellesmarkedet, ønsket ingen av de nordiske landene å bruke saken som pressmiddel mot Unionens ønske om permanent observatørstatus i Arktisk råd.

Per i dag, vinteren 2012, har EUs søknad om observatørstatus i Arktisk råd blitt tatt opp til vurdering to ganger: først på ministermøtet i Tromsø 29. april 2009 og senere også i Nuuk, Grønland 12. mai 2011.²³ Mens Arktisk råd formelt har skjøvet beslutningen foran seg, med begrunnelse i at observatørlandenes rolle må avklares ytterligere før en eventuell utvidelse (Kina og Sør Korea har også søkt om observatørstatus), er det mye som taler for at det er selsaken og Canadas holdning som i alle fall til dels har vært avgjørende for rådets nøling med å ta opp EU som fast observatør. I denne sammenhengen kan det nevnes at Canadas utenriksminister etter møtet i Tromsø i 2009 uttalte:

Canada doesn't feel that the European Union, at this stage, has the required sensitivity to be able to acknowledge the Arctic Council, as well as its

²¹ Intervju, representant for Europakommisjonen (DG Relex) oktober 2008, intervju dansk seniordiplomat København desember 2009.

²² Intervju, senior EU-diplomat Oslo juni 2010.

²³ Arctic Council, *Tromsø declaration, Nuuk declaration*, 2009, 2011.

membership, and so therefore I'm opposed to it,"... "I see no reason why they should be ... a permanent observer on the Arctic Council."²⁴

Det negative svaret fra Arktisk råd, på EUs søknad om observatørmedlemsskap, kom ganske overraskende og skapte stor skuffelse i Brussel. Da Det europeiske rådet våren 2009 på tross av tilbakeslaget i Tromsø deretter skulle arbeide videre med Unionens interesser i Arktis, skulle tidsskjemaet ministerne la opp til snart vise seg å ryke. Med statslederne opptatt av konsekvensene av finanskrisen, og et tsjekkisk formannskap holdt av Mirek Topolanek som for tiden sto uten tillit i landets nasjonalforsamling, ble det vanskelig for Ministerrådet å videreføre fremdriften av den arktiske politikken. Rådets arbeid ble derfor satt på vent til svenskene overtok formannskapet høsten 2009.

Beslutningen om å sette den arktiske politikktutviklingen på vent til svenskene overtok lederskapet i Rådet var av stor betydning for EUs ambisjoner om å bli en bedre integrert partner i Arktis. Med sitt faste medlemskap i Arktisk råd var svenskene godt orientert om arktisk politikk generelt, inkludert bakgrunnen for den ydmykende avvisningen av EU som fast observatør i Arktisk råd samme vår. Svenskene var slik sett mer sensitive for de arktiske statenes interesser, samtidig som landet var fullt ut integrert i EU-felleskapet. Denne dobbelte posisjonen skulle bidra til å gi EU den "Fingerspitzegefühl" man fra de arktiske statenes side ofte hadde ment Unionen manglet i arktiske spørsmål.²⁵ Ledelsen av det svenske formannskapet medførte derfor at Unionens arktiske politikk fra nå av ble bedre samkjørt med synspunktene til de arktiske statene og hindret således nye konflikter. Med svenskene ved roret i Rådet høsten 2009 begynte i så måte en kursendring hvor EU i større grad orienterte seg mot konsensus med de arktiske statenes før nye policy-utspill ble lansert. Dette var en holdning som ble illustrert ved Rådets konklusjoner om Arktis på ministerrådsmøtet i desember 2009 før den samme tilnærmingen også ble videreført i Parlamentets rapport om EU og Arktis fra 20. januar 2011.²⁶ På samme måte er det også ventet at Kommisjonens neste kommunikasjon om EU og Arktis vil følge opp denne linjen.

Avslutning

EF/EUs interesse for Arktis har gjennom årene variert sterkt. Mens Grønlands kortvarige medlemskap var med på å sette de nordlige områdene på dagsorden på 1970/80-tallet, var regionen for en lang tid betraktet som et område i den ytterste periferien. Med Finland og Sveriges medlemskap i Unionen i 1995 skulle interessen for Arktis imidlertid gradvis øke. Dette gjorde seg blant annet gjeldende gjennom utviklingen av "EUs nordlige dimensjon" hvor et utvidet regionalt samarbeid med Russland ble etablert.

Det tyngste fokuset på det polare Arktis kom i kjølvannet av utarbeidelsen av EUs maritime politikk. Etter dette arbeidet besluttet EU å nedsette en gruppe som skulle vurdere EUs interesser i den Arktiske regionen, noe som ble startskuddet for en bred

²⁴ EUobserver.com, "Arctic Council rejects EU's observer application", 30. april 2009.

²⁵ Intervju, dansk seniordiplomat, København desember 2009. Intervju, svensk diplomat desember 2009.

²⁶ Det europeiske Råd, "Council conclusions on Arctic issues" 8. desember 2009, Europaparlamentet, "A sustainable EU policy for the High North" 20. januar 2011.

rapport av EUs interesser og bidragsmuligheter i hele den polare regionen. Like fullt, den andelen av EUs territorium og befolkning som vi i dag finner nord for Polarsirkelen er svært liten. EU har derfor bare delvis blitt akseptert som en relevant og fullverdig aktør i Arktis blant de arktiske statene. Dette illustreres godt av problemene knyttet til ønsket om fast observatørstatus i Arktisk råd. På samme måte har EUs nylige vedtak om å forby selprodukter i Unionens indre marked gjenopplivet noen av de gamle kulturelle konfliktlinjene som lå bak Grønlands utmeldelse fra unionen i 1982.

For Norges vedkommende har EUs interesse for Arktis vært med på å gi landet en ny og viktig rolle i sin relasjon til EU. Norske myndigheter har også, stilt villig opp og gitt Unionen nyttig støtte i utviklingen av den arktiske politikken til tross for enkelte uenigheter som EUs forbud mot selprodukter. Norge har også ønsket EU velkommen som observatør i Arktisk råd. På denne måten har Norge kunnet øve innflytelse på EUs arktiske politikk gjennom konstruktivt samarbeid og bidrag med ekspertise snarere enn gjennom konflikt og bruk av pressmidler.

Mens EUs rolle i og interesse for Arktis har variert gjennom de siste 50 år, er det grunn til å tro at klimaendringer, mindre havis og generelt økt aktivitetsnivå i nord vil øke regionens relevans sett fra Brussel. EUs interesse for Arktis er derfor denne gangen trolig kommet for å bli. Like fullt: måten gode relasjoner til de arktiske urfolkene vil bli utviklet på, hvilken rolle EU vil spille i utnyttelsen av naturressursene i nord og graden av involvering Unionen til slutt vil få i de arktiske multilaterale styringsorganene er spørsmål vi ennå ikke har svar på.

Litteraturliste

- Arter, David. "Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative". *Journal of Common Market Studies*. 38(5) 2000, 677-97.
- Bomberg, Elizabeth m.fl. *The European Union: How Does it Work?* Oxford: Oxford University Press 2008.
- Dahl, Jens. "Greenland: Political Structure of Self-Government". *Arctic Anthropology*, 23(1/2) 1986, 315-324.
- EUobserver.com. "Commission backs Norway's Arctic vision: no new treaty" 3. November 2008.
- Europakommisjonen. Action Plan. An Integrated Maritime Policy for the European Union 2007.
- Europakommisjonen. "An integrated Maritime Policy for the European Union" 2008a. Blåboken
- Europakommisjonen. "The European Union and The Arctic Region" 2008b.
- Europaparlamentet. "Declaration of the European Parliament on banning seal products in the EU". P6_TA(2006)0369 2006,
- Europaparlamentet og Rådet. Regulation no 1007/2009 on trade in seal Products, 16. september 2009.
- Nordlige Dimensjon. "Northern Dimension Policy Framework Document". Adopted in Helsinki 24. november 2006.
- Folketinget. URL: http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_17/ EU-oplysningen. Nedlastet 17. august 2011.
- Jull, Peter. "Greenland's Home Rule and Arctic Sovereignty: A Case Study". *Greenland & Arctic Sovereignty* 2003,1-17.

- Norden. "The European Union and the Arctic. Politics and Actions". *Rapport*, Nordisk Ministerråd 2008.
- Sander, Gunnar. "EUs arktiske strategi". Presentasjon på Norges Forskningsråds Nordområdekonferanse Kirkenes 26.-27. november 2008.
- Wegge, Njord. "Small state, maritime great power? Norway's strategies for influencing the maritime policy of the European Union". *Marine Policy* 35 2011, 335-342.

English Summary:

This article raises three main questions: (i) What characterizes the EEC/EU's relationship to the Arctic? (ii) What issues/areas have caused problems for the EU in becoming a more relevant actor in the Arctic? (iii) To what degree has Norway been able to exert influence on the Union's ongoing Arctic policy development? By chronologically reviewing the EEC/EU's relationship to the Arctic the article demonstrates that the intensity and interest for the Northern region has varied dramatically from great interest to near ignorance. While the Greenlandic population in 1982, due to cultural and economic disputes, left the EEC, the Union's most recent challenges with respect to becoming a relevant actor in the Arctic has concerned disagreements with some of the Arctic states. These disputes have primarily included discord on 1. The Law of the seas' role in the Arctic, 2. the EU's desire to become a permanent observer in the Arctic Council and finally, 3. The EU's ban on seal products in the Common market. The article concludes by describing how Norway has been one, if not the most, important Arctic state for the Union, and that Norway has benefitted from a cooperative approach towards the EU. The cooperative approach has indirectly given Norway an opportunity to influence the outcome of the EU's Arctic policy.

Forfatterbiografi

Njord Wegge, PhD-kandidat, Statsvitenskap. Universitetet i Tromsø. E-post: njord.wegge@uit.no

Nøkkelord

EU, Norge, Arktis, arktisk politikk