

EU i Arktis: En politikk i emning?

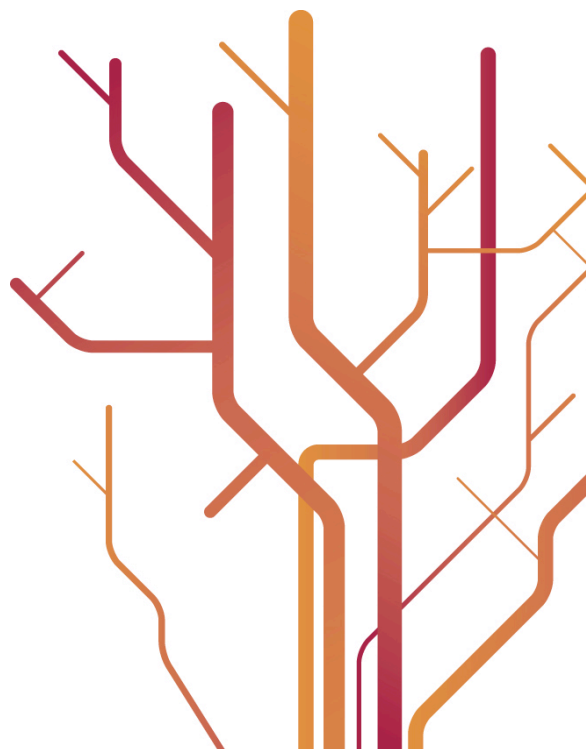
En studie av politikkutforming som integrasjon



Emilie Anderson Rød

Masteroppgave i statsvitenskap
STV-3900

Mai 2013



FORORD

Et års arbeid med masteroppgaven er over. Det har vært en utfordrende, men lærerik og spennende prosess. Flere fortjener en takk for at denne prosessen har vært vellykket.

Takk til min alltid tilstedeværende veileder Knut Mikalsen for oppmuntring og gode faglige tilbakemeldinger. Takk til Njord Wegge for inspirasjon og drahjelp i begynnelsen av prosjektet.

Takk til Silje Solstad og Åshild Lockert for konstruktive og uvurderlige tilbakemeldinger. Jeg setter utrolig stor pris på dere.

Til slutt, tusen takk til min kjæreste og beste venn Pål. Sammen med deg blir alle utfordringer mindre.

Antall ord: 32 515

Emilie Anderson Rød

Tromsø, mai 2013

INNHALDSFORTEGNELSE

1. INTRODUKSJON	1
1.1 INNLEDNING	1
1.1.1 HVA ER ARKTIS?	2
1.2 PROBLEMSTILLING	4
1.2.1 BEGRUNNELSE FOR VALG AV PROBLEMSTILLING	5
1.2.2 VALG AV CASE	6
1.3 POLITIKKUTFORMING SOM INTEGRASJON	6
1.4 OPPGAVENS STRUKTUR	7
2. EUS AKTØRER OG KOMPETANSEFORDELING	9
2.1 EUS AKTØRER	9
2.2 EUS KOMPETANSEFORDELING	11
2.2.1 FØR LISBOATRAKTATEN	12
2.2.2 ETTER LISBOATRAKTATEN	12
2.3 EUS UTENRIKSPOLITIKK	15
2.3.1 RÅDETS HOVEDROLLE I UTENRIKSPOLITISKE BESLUTNINGSPROSESSER	17
2.4 HVOR FALLER ARKTISKE SPØRSMÅL INN UNDER?	18
2.5 OPPSUMMERING	20
3. TEORETISK RAMMEVERK	21
3.1 EUROPEISK INTEGRASJON	21
3.1.1 DEN KLASSISKE DIKOTOMIEN I EUROPEISK INTEGRASJONSTEORI	22
3.2 SUPRANASJONALISME	23
3.2.1 SPILLOVER-EFFEKTE	23
3.2.2 ELITESOSIALISERING	25
3.2.3 IKKE-STATLIGE AKTØRER	25
3.2.4 FORVENTNINGER TIL FUNN	26
3.3 INTERGOVERNMENTALISME	26
3.3.1 MEDLEMSLANDENES ROLLE	27
3.3.2 ET TONIVÅSPILL	28
3.3.3 FORVENTNINGER TIL FUNN	29
3.4 OPPSUMMERING	30
4. METODISK TILNÆRMING	31
4.1 KVALITATIVT FORSKNINGSDESIGN OG CASESTUDIER	31
4.2 BESKRIVENDE OG EKSPLORERENDE DESIGN	32
4.3 KVALITETSSIKRING – VALIDITET, RELIABILITET OG OVERFØRBARHET	32
4.4 DATAINNSAMLING	34
4.4.1 SKRIFTLIGE KILDER	34
4.4.2 INTERVJU	35
4.5 ETISKE PROBLEMSTILLINGER	38
4.6 OPPSUMMERING	39
5. DEN ARKTISKE POLITIKKUTFORMINGSPROSESSEN	40
5.1 DE ARKTISKE EU-MEDLEMSLANDENE OG DERES INTERESSER I ARKTIS	40
5.1.1 DANMARK	41
5.1.2 FINLAND	42
5.1.3 SVERIGE	43

5.1.4 OPPSUMMERING	44
5.2 DEN TIDLIGE FASEN	45
5.2.1 EUS INNTREDEN I ARKTIS	45
5.2.2 EN KONSEKVENNS AV KLIMAENDRINGER	45
5.3 EUS INITIATIV TIL EN ARKTISK POLITIKK	49
5.3.1 KOMMISJONENS KOMMUNIKASJON	49
5.3.2 RÅDETS KONKLUSJON	51
5.4 POLITISK KURSENDRING	53
5.4.1 PARLAMENTETS RESOLUSJON	53
5.5 EUS SISTE OFFISIELLE UTTALELSER	55
5.5.1 KOMMISJONENS KOMMUNIKASJON	55
5.5.2 HVA SKJER FREMMER?	57
5.6 OPPSUMMERING	58
6. EN ANALYSE AV PROSESSEN	60
<hr/>	
6.1 EN ARKTISK POLITIKK?	60
6.1.1 EUS MOTIVER	61
6.1.2 FRA MARITIM POLITIKK TIL ARKTISK POSISJONERING	64
6.1.3 EN "POSISJONERINGSPOLITIKK"	65
6.1.4 OPPSUMMERING	67
6.2 DET INSTITUSJONELLE TYNGDEPUNKTET	68
6.2.1 INSTITUSJONENES ROLLE AVHENGER AV DE POLITISKE SPØRSMÅLENE	69
6.2.2 UTFORMINGEN AV DEN ARKTISKE UTENRIKSPOLITIKKEN	70
6.2.3 OPPSUMMERING	73
6.3 PÅVIRKNING FRA DE ARKTISKE MEDLEMSLANDENE	73
6.3.1 BESLUTNINGSPROSESSER - ET RESULTAT AV MELLOMSTATLIGE FORHANDLINGER	74
6.3.2 MEDLEMSLANDENES TONIVÅSPILL	75
6.3.3 I HVILKEN GRAD HAR DE ARKTISKE MEDLEMSLANDENE PÅVIRKET PROSESSEN?	75
6.3.4 OPPSUMMERING	79
7. AVSLUTTENDE KOMMENTARER	80
<hr/>	
7.1 ARKTISK POLITIKKUTFORMING SOM INTEGRASJON I DYBDEN	80
7.2 PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT	81
7.3 EUS FREMTIDIGE ROLLE I ARKTIS	82
7.4 OPPGAVENS BIDRAG – OG NOEN VEIER VIDERE	83
8. LITTERATUR	85
<hr/>	
VEDLEGG 1: EUS KOMPETANSEFORDELING FØR OG ETTER LISBOATRAKTATEN	90
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE	91
VEDLEGG 3: SAMTYKKEERKLÆRING	93

1. INTRODUKSJON

”You never really know your friends from your enemies until the ice breaks”.

Inuittisk ordspråk

1.1 Innledning

Etter hvert som havisen i Arktis er i ferd med å smelte, retter stadig flere øyne seg mot nord. Klimaendringene åpner opp for både økonomiske muligheter og miljøutfordringer. Mindre is og ny teknologi har ført til åpningen av nye transportruter og lettere tilgjengelige naturressurser. Dette innebærer at flere stater har utviklet en interesse for Arktis og utformet nasjonale nordområdestrategier. Som en konsekvens av denne utviklingen har også EU begynt å rette oppmerksomheten mot den arktiske regionen, og har uttalt at de ønsker å styrke sitt engasjement og utforme sin egen Arktis-politikk. Som tidligere EU-kommissær Joe Borg (2009) uttalte på en konferanse i Berlin noen år tilbake: ”Med nye transportruter, fiskebestander som beveger seg nordover og miljøutfordringer som følge av klimaendringene, har Arktis blitt en sak av interesse for flere enn de statene som grenser til Polhavet”.

EU er historisk, geografisk og økonomisk forbundet til Arktis. Tre medlemsland har territorier i Arktis og to andre arktiske stater er medlem av det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Sverige og Finland er arktiske land, selv om de ikke har noen kystlinje nordover. Grønland er, gjennom Danmark, tilknyttet EU. Island er i forhandlinger om medlemskap, mens Norge er tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen (Nord-Norges Europakontor 2011). Rapporter viser at omtrent halvparten av fisken som fanges i Arktis konsumeres i EU, og at en fjerdedel av all olje og gass som utvinnes i Arktis går til EU og bidrar til energisikkerhet i Europa. EU-landene har til sammen verdens største handelsflåte og har dermed store interesser i arktisk shipping og adgang til strategisk viktige sjøveier (Weber og Romanyshyn 2011). Denne tilknytningen blir brukt av EU for å legitimere sitt engasjement i Arktis. EUs behov for tilstedeværelse i Arktis er bakgrunnen for denne oppgaven.

Utformingen av en felles arktisk politikk berører et mangfold av politikkområder og kompetanser. Det som gjør den arktiske politikken spesiell, er at den berører noen få medlemslands vitale interesser, mens andre medlemsland kun har perifere interesser som

følge av geografisk avstand og færre bånd til den arktiske regionen. Medlemslandene Danmark, Sverige og Finland besitter en dobbeltrolle ettersom de både er medlem i EU og i Arktisk Råd. En slik dobbeltrolle betyr at de tre arktiske EU-medlemslandene både kan bidra med kompetanse i Brussel, samtidig som de har stor påvirkningskraft på den arktiske politikktutforming.

Ettersom Arktis er eksterne områder for EU, betyr dette at den arktiske politikken har en utenrikspolitisk dimensjon. Utenrikspolitikk har tradisjonelt vært et politikkområde som er underlagt medlemslandenes suverenitet (Keukeleire og Mac Naughtan 2008), men EUs utforming av felles utenrikspolitiske standpunkter er med og utfordrer denne tradisjonelle tenkemåten. Selv om mange vil si at medlemslandene fortsatt er de viktigste aktørene i EUs beslutningstaking (Rosamond 2000: 130), skal man ikke undervurdere de overnasjonale institusjonenes rolle. I løpet av de fem siste årene har alle de tre institusjonene, Kommisjonen, Rådet og Parlamentet, vært involvert i den arktiske politikktutformingsprosessen. EUs interesser i Arktis har variert sterkt og engasjementet har vært preget av flere konflikter. Fokuset i EU-institusjonenes uttalelser har siden prosessens begynnelse beveget seg fra geopolitiske spørsmål til ”myke” politikkområder og et ønske om å finne løsninger på felles utfordringer. EU befinner seg imidlertid fortsatt i en pågående prosess der egne interesser og mål i den arktiske regionen skal identifiseres.

Målet med denne oppgaven er å kartlegge og analysere EUs arktiske politikktutformingsprosess i perioden 2008 til 2012. Oppgaven studerer også det institusjonelle tyngdepunktet i prosessen, og i hvilken grad de tre arktiske medlemslandene Danmark, Sverige og Finland har påvirket politikktutforming.

1.1.1 Hva er Arktis?

En enkel definisjon av Arktis er land- og havområdene nord for den nordlige polarsirkel. Som vi ser av kart 1 går polarsirkelen gjennom de nordligste delene av Norden, Russland, USA (Alaska) og Canada. Den skjærer gjennom den sørlige delen av Grønland og sneier nordspissen av Island. Størstedelen av Grønland ligger dermed nord for polarsirkelen, mens dette bare er tilfellet for den aller nordligste delen av det nordiske, russiske og nordamerikanske fastlandet. Et stort canadisk øyrike ligger imidlertid etter denne definisjonen i Arktis, det samme gjør en rekke større russiske øygrupper, samt den norske øygruppa

Svalbard med tilhørende øyer Jan Mayen og Bjørnøya (Hønneland 2011). Denne definisjonen av Arktis brukes av EU-Kommisjonen, en definisjon som inkluderer Polhavet og territorier tilhørende ”de arktiske åtte”: USA, Canada, Russland, Danmark (Grønland), Norge, Finland, Island og Sverige (Europakommisjonen 2008b: 2). Det er derimot kun ”de arktiske fem” som har kystlinje som grenser ut mot Polhavet: Norge, Russland, Canada, USA (Alaska) og Danmark (Grønland).



Kart 1. Arktis. Blå stiplet linje viser den nordlige polarsirkel (PCL Map Collection 2013).

Sett bort fra statenes suverenitet på landterritoriet, er det ingen som kontrollerer Arktis fullt og helt. Området er likevel regulert av FNs Havrettskonvensjon av 1982, som gir de fem kyststatene bestemte rettigheter over hav og havbunn. Havområdene utenfor 200 nautiske mil betegnes derimot som åpent hav, og her har kyststatene i utgangspunktet få særskilte rettigheter (Hønneland 2011).

Arktisk Råd er det fremste sirkumpolare samarbeidsforumet for forskning og felles politikktutforming knyttet til utfordringene i den arktiske regionen. Det er også det eneste organet i Arktis hvor statene samarbeider på regjeringsnivå (Utenriksdepartementet 2011b). Arktisk Råd består av de åtte arktiske statene og representanter fra de arktiske urbefolkningene. I tillegg til de faste medlemmene, har andre stater og internasjonale organisasjoner muligheten til å oppnå status som observatør. Som følge av klimaendringene og den økende interessen for Nordområdene¹, har Arktisk Råd de siste årene fornyet sin aktualitet og relevans. Seks EU-land hadde i mai 2013 status som permanente observatører: Frankrike, Nederland, Polen, Spania, Storbritannia og Tyskland. Selv som de fleste stater i dag anerkjenner de arktiske statenes suverenitet og rettigheter i henhold til internasjonale avtaler, har det blant annet fra kinesiske myndigheter blitt hevdet at brukere av den arktiske regionen også bør spille en rolle i beslutningsprosessen (NRK Nordnytt 2011). De arktiske statene har vært restriktive med å slippe inn nye observatører, noe som har skapt frustrasjon blant flere ikke-arktiske land. I forbindelse med Arktisk Råds ministermøte i Nuuk i 2011 uttalte for eksempel Frankrikes ambassadør for polarområdene til grønlandsk radio: ”Hvis eierne av Arktis fortsetter å ignorere omverdenen, må vi brukere av Arktis finne et annet sted å drøfte våre interesser i Arktis” (NRK Nordnytt 2011). 15. mai 2013 ble det tatt opp sju nye permanente observatører på Arktisk Råds ministermøte i Kiruna, deriblant EU-Kommisjonen. Det vil si at det ble tatt en prinsippbeslutning om at også EU skal bli observatør, men at dette først vil skje når visse utestående spørsmål mellom EU og Canada er avklart (NRK Nordnytt 2013). Det er med andre ord et omstridt område som skal studeres nærmere i denne oppgaven.

1.2 Problemstilling

I forlengelsen av dette, skal jeg i denne oppgaven se på hvordan EU har jobbet med å utforme en arktisk politikk i perioden 2008 til 2012. Politikktutforming er fortsatt pågående, men denne oppgavens tidsperspektiv strekker seg frem til juni 2012, da den siste offisielle uttalelsen fra EU ble utgitt. Mitt primære fokus er å kartlegge og analysere den arktiske politikktutforming, for slik å få et innblikk i prosessens forløp og aktørbilde. Problemstillingen i denne oppgaven er:

¹ I denne oppgaven benyttes begrepene Nordområdene og Arktis om hverandre. Begrepene viser i praksis til samme forhold.

I hvilken grad har EU en arktisk politikk, og hva går den i så fall ut på? Hvilke aktører har vært involvert, og hvor finner man det institusjonelle tyngdepunktet i prosessen så langt?

Problemstillingen fordrer en todelt analyse. For det første om EU i det hele tatt har en arktisk politikk, og i så fall hva den går ut på. For å besvare denne første delen av problemstillingen vil jeg ta utgangspunkt i prosessforløpet og vurdere innholdet i, og betydningen av, EUs offisielle uttalelser. For det andre skal jeg se nærmere på hvilke aktører og institusjoner som har vært involvert i politikkkutforming. Her vil jeg ta utgangspunkt i de tre mest sentrale institusjonene i EU, nemlig Kommisjonen, Europaparlamentet og Ministerrådet. Dette vil belyse det institusjonelle tyngdepunktet i prosessen, det vil si hvilken institusjon som kan sies å ha vært mest aktiv i politikkkutforming. Ettersom de tre arktiske EU-medlemslandene Danmark, Finland og Sverige besitter en dobbeltrolle i EU og i Arktisk Råd, vil disse tre landene vies en stor del av oppmerksomheten i analysen av Ministerrådets rolle. Denne todelt analysen vil samlet sett gi svar på hvor langt EU har kommet i utforming av en arktisk politikk, og om den så langt hovedsakelig er et produkt av mellomstatlige forhandlinger med utspring i Ministerrådet eller et produkt av overnasjonal styring i regi av Kommisjonen og Europaparlamentet.

1.2.1 Begrunnelse for valg av problemstilling

Valget av problemstilling bunngrunnet i en antakelse om en ujevn rollefordeling og ulike interesser knyttet til en arktisk politikkkutforming i EU. Som følge av svært forskjellige utgangspunkt og bånd til den arktiske regionen, er de nasjonale interessene i EU divergerende. Den arktiske politikken omfatter et mangfold av politikkområder, som igjen gjør at den berører ulike kompetanseområder og involverer alle EUs institusjoner. Jeg antar derfor videre at institusjonenes kompetanseområder flyter over i hverandre og at institusjonene av og til bryter det tradisjonelle rollefordelingsmønsteret. Til sammen er dette med på å gjøre politikkkutformingsprosessen i EU svært interessant. For å undersøke hvordan den arktiske politikken har oppstått og hvem har gjort hva, er det nødvendig å kartlegge prosessens forløp, innhold og aktørbilde.

1.2.2 Valg av case

EUs søken etter en arktisk politikk sammenfaller med en institusjonell styrking av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken i Lisboa-traktaten fra 2009. Denne casestudien gir dermed et verdifullt innblikk i dagsaktuell politikkkutforming i EU. Ettersom Arktis er eksterne områder for EU, har politikken også en utenrikspolitisk dimensjon. Studiet av den arktiske politikkkutformingen er dermed også en studie av hvordan EU utformer utenrikspolitikk. Utformingen av en felles politikk for Arktis viser at EUs rolle som en global aktør vokser, og kan sees på som et ledd i EUs gradvise utvikling av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Slik er den arktiske politikken interessant som et uttrykk for et bredere fenomen.

Siden Maastricht-traktaten trådte i kraft for tjue år siden har EU gradvis meislet ut en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Etablerte nasjonalstater avgir gradvis og frivillig beslutningsmyndighet, og på stadig flere områder er europeiske staters politikk nå underlagt et felles regelverk som forvaltes av overnasjonale institusjoner. Lisboa-traktatens institusjonelle endringer og opprettelsen av ”utenriksministerposten” bekrefter at også integrasjonen i utenriks- og sikkerhetspolitikken styrkes. Selv om EUs institusjoner som har ansvaret for utenriks- og sikkerhetspolitikken er underlagt medlemslandene, foregår det en ”brusselisering” av politikken, noe som innebærer at felles standpunkter ofte vokser frem og dannes på tvers av nasjonale interesser (Sjursen 2010). Dette bidrar til at det blir enda vanskeligere å anslå de nasjonale interessene og predikere utfallet av en politikkkutformingsprosess. Selv om mitt fokus er på en konkret og kontekstavhengig prosess, vil studier som dette bidra til å gi en bredere forståelse for EUs generelle beslutningsprosesser og politikkkutforming.

1.3 Politikkkutforming som integrasjon

Problemstillingen i denne oppgaven undersøker institusjonenes og medlemslandenes rolle i den arktiske politikkkutformingsprosessen. Det finnes ulike teorier som forsøker å forklare EUs politikkkutforming. Europeisk integrasjonsteori er benyttet som teoretisk rammeverk i denne oppgaven. Dette perspektivet forklarer gjennom ulike tilnærminger hvor beslutningsprosesser i EU finner sted og hvilke av EUs institusjoner som driver integrasjonsprosessen videre. Den intergovernmentale tilnærmingen forklarer politikkkutformingen som et resultat av mellomstatlige forhandlinger i Ministerrådet, mens

Europaparlamentet og Kommisjonen hovedsakelig fungerer som arenaer for diskusjon (Hooghe og Marks 2001). Den supranasjonale tilnærmingen vektlegger derimot makten og den politiske innflytelsen til de overnasjonale institusjonene, og forklarer politikken blant annet som et resultat av spillover-effekt (Bache og George 2006). Den påpeker særlig hvordan Kommisjonen fremmer europeiske interesser og aktivt arbeider for en tettere overnasjonal politikk. Tilnærmingen belyser også hvordan den europeiske konteksten i Brussel bidrar til utviklingen av en europeisk lojalitet blant byråkrater og politikere i Brussel, noe som gjør det vanskelig å holde fast ved nasjonale interesser (Jensen 2010).

Integrasjonsteoriene intergovernmentalisme og supranasjonalisme anvendes i denne oppgaven for å belyse den institusjonelle dynamikken i EU, og slik bidra til å peke på det institusjonelle tyngdepunktet i prosessen. På den måten muliggjør de teoretiske tilnærmingene en analyse av EUs utforming av en arktisk politikk. På grunn av oppgavens empiriske og eksplorerende natur, vil de teoretiske tilnærmingene først og fremst fungere som et underliggende grunnlag for å forstå og forklare den arktiske politikktutformingsprosessen som har funnet sted i Brussel siden 2008.

1.4 Oppgavens struktur

Denne oppgaven er inndelt i sju kapitler. I kapittel 2 gjøres det rede for EUs aktører og kompetansefordeling. Ettersom den arktiske politikken har en utenrikspolitisk dimensjon, beskrives også EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Til slutt følger en diskusjon av hvilke kompetanseområder og hvem sitt ansvar arktiske spørsmål kan falle inn under.

I kapittel 3 introduseres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Her fremheves de begreper og verktøy som brukes i analysen.

I kapittel 4 argumenteres det for valg av kvalitativt casestudie for å besvare oppgavens problemstilling. Her gjøres det også rede for studieprosessen og dens utfordringer underveis.

I kapittel 5 redegjøres det først for de tre arktiske EU-medlemslandene Danmark, Finland og Sverige sine interesser og perspektiv på Arktis. Deretter følger en empirisk oversikt over den

arktiske politikutformingsprosessen som har funnet sted i Brussel i perioden fra 2008 til 2012.

I kapittel 6 analyseres det empiriske materialet i lys av de teoretiske perspektivene.

I kapittel 7 vurderes avslutningsvis funnene i oppgaven, samtidig som blikket rettes fremover mot EUs fremtidige rolle i Arktis.

2. EUS AKTØRER OG KOMPETANSEFORDELING

I dette kapitlet vil jeg først gjøre rede for de viktigste aktørene i EUs politiske prosesser, Ministerrådet (heretter kalt Rådet), Kommisjonen og Europaparlamentet (heretter kalt Parlamentet). En beskrivelse av institusjonenes rolle, kompetanse og innflytelse vil gi viktig informasjon om hvordan beslutninger fattes og politikk utformes i EU. Ettersom Arktis er eksterne områder for EU, har den arktiske politikken en tydelig utenrikspolitisk dimensjon. Jeg vil derfor kort redegjøre for EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). For å undersøke hvilke institusjoner som er sentrale i en arktisk politikktutforming, vil jeg til slutt diskutere hvilke kompetanseområder de arktiske spørsmålene faller inn under. På den ene siden finnes det altså elementer som minner om utenrikspolitikk, noe som tilsier at politikken i stor grad hører hjemme under medlemslandenes og Rådets ansvarsområde. På den andre siden omhandler den arktiske politikken i stor grad fellesskapsområder hvor de overnasjonale institusjonene, og spesielt Kommisjonen, spiller en viktig rolle. Dette kan i så fall bety at de overnasjonale institusjonene har stor innflytelse og at Rådets makt er noe svekket.

2.1 EUs aktører

Rådet representerer medlemslandene og er det fremste lovgivende organ i EU. Det består av 27 statsråder, én fra hvert medlemsland, men hvilken statsråd som representerer hvert land på et gitt møte avhenger av møtets dagsorden. Derfor er Rådet i praksis delt inn i ulike konstellasjoner, der hver konstellasjon arbeider med hvert sitt politikkområde, for eksempel utenrikssaker (Claes og Førland 2010: 167). Formannskapet i Rådet rulleres for seks måneder av gangen, og har som ansvar å planlegge og lede møter. Formannskapet har i utgangspunktet ingen påvirkning på hvilke saker som tas opp, men har likevel muligheten til å skyve saker opp og ned på agendaen². Alle møter i Rådet er forberedt i Coreper³, komiteen av medlemslandenes fast stasjonerte representanter i Brussel. Mens Rådet kun samles når saker skal avgjøres, har Coreper møte hver uke, forbereder saker for Rådet og har løpende kontakt med Kommisjonen. Coreper er delt inn i to: Coreper I bestående av ambassadens nestkommanderende forbereder de mer ”tekniske” rådsmøtene som det indre marked, miljø og transport; mens Coreper II bestående av ambassadørene forbereder de mer ”politiske” rådsmøtene som generelle saker, spørsmål knyttet til økonomi og finans og særlig vanskelige

² Opplysning fremkommet under intervju med norsk EU-diplomat

³ Forkortelse for fransk *Comité des représentants permanents*

spørsmål. Under Coreper finnes det rundt 250 arbeidsgrupper som utreder og forbereder saker for Coreper, og i realiteten avgjøres mange saker her (Claes og Førland 2010: 167-168). Rådet kan komme frem til et vedtak på tre måter. Den første måten er der vedtaket fattes med simpelt flertall, den andre er der vedtaket fattes med enstemmighet (dette gjelder den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken), og det tredje og mest brukte er der vedtaket fattes med kvalifisert flertall. Sistnevnte tar i bruk en fordeling av stemmevekter mellom medlemslandene som delvis er basert på befolkningsstørrelsen i landene. Uavhengig av de formelle voteringsreglene er beslutningsprosessen i Rådet preget av at man forsøker å komme frem til konsensus. En årsak til dette er at ministrene møtes ofte, og flertallskonstellasjonen forandres fra sak til sak. En annen årsak er at de statene som ser ut til å havne i mindretall, heller prøver å få inn kompromisser og endringer i lovteksten enn å presse frem en avstemning de vet de vil tape (Claes og Førland 2010: 168-169). Etersom det hovedsakelig er her intergovernmentale temaer som utenriks- og sikkerhetspolitikk diskuteres, anses Rådet å være en arena for hevdelse av nasjonale interesser i europeiske beslutningsprosesser.

Kommisjonen er EUs utøvende organ og representerer Unionens interesser som helhet. Den fikk sin nåværende form allerede ved Romtraktaten i 1957 (Claes og Førland 2010: 171) og er ifølge Morten Egeberg (2007: 140) en unik institusjon: mer enn et internasjonalt sekretariat, men heller ikke en regjering. Kommisjonen består av 27 kommissærer fra hvert sitt medlemsland, inkludert en president og en visepresident, som samtidig er Unionens utenriksminister. I tillegg består Kommisjonen av et stort administrativt apparat på rundt 24 000 personer. Hver kommissær leder ett eller flere av EUs generaldirektorater (DG), som er bygd opp etter mønster av nasjonale departementer. Kommisjonens rolle er å representere europeiske interesser og skal i teorien utføre sine oppgaver i fullkommen uavhengighet. I hvilken grad dette overholdes i praksis er derimot omdiskutert. Kommisjonens oppgaver er å fremme lovforslag til Parlamentet og Rådet, å forvalte og gjennomføre EUs politikk, ta hånd om budsjettet, og i tillegg håndheve EUs lover sammen med EU-Domstolen (Den Europeiske Unions delegasjon til Norge 2012: 13). På den måten er Kommisjonen involvert i hele beslutningsprosessen. Selv om Kommisjonen har initiativrett til å foreslå nye lover, betyr ikke det at den alene tar det faktiske initiativet, men alle forslag går imidlertid gjennom Kommisjonen før de kan fremmes som vedtaksforslag overfor Rådet og Parlamentet (Claes og Førland 2010: 171-173). Som en europeisk og uavhengig institusjon, representerer Kommisjonen et overnasjonalt aspekt i europeiske beslutningsprosesser.

Parlamentet representerer EUs borgere og er den av EUs institusjoner som har mest direkte demokratisk legitimitet. Det består av 750 representanter i tillegg til Parlamentets president. Medlemmene velges for en femårsperiode ved direkte valg samtidig i alle medlemslandene, en ordning som ble innført i 1979 (Claes og Førland 2010: 174). Når Parlamentet møtes, organiserer representantene seg i partigrupperinger på EU-nivå basert på politisk ideologi (Scully 2007: 180). I hvilken grad parlamentsmedlemmene stemmer etter partilinjer eller nasjonale interesser skal ikke diskuteres her, men Parlamentet har vist seg å være en sterk forkjemper for tettere europeisk integrasjon og mer makt til seg selv (Scully 2007: 177). Parlamentet fatter hovedsakelig sine beslutninger med alminnelig flertall i plenumsesjoner, mens det forberedende arbeidet foregår i rundt tjue komiteer. I EU har lovgivningen tradisjonelt vært tillagt Rådet, og Parlamentets rolle har vært av rådgivende art. Traktatrevisjonene har imidlertid innført og videreutviklet nye beslutningsprosedyrer, noe som har gitt Parlamentet reell beslutningsmyndighet. I stadig flere saker er Parlamentet å anse som en like viktig beslutningstaker som Rådet. Parlamentet har ellers en viktig rolle ved at det godkjenner den nyutnevnte Kommisjonen og har en løpende kontrollfunksjon overfor Kommisjonen. En annen potensielt viktig maktfaktor for Parlamentet, er at det i fellesskap med Rådet vedtar EUs årlige budsjett (Claes og Førland 2010: 174-177). På lik linje med Kommisjonen anses Parlamentet å være en overnasjonal institusjon.

Kort oppsummert, de tre viktigste institusjonene i EU er Rådet, Kommisjonen og Parlamentet. De har forskjellig mandat og spiller ulike roller i beslutningsprosessen avhengig av hvilke saker som er på dagsorden. Mens Rådet representerer det intergovernmentale aspektet i EU, anses både Kommisjonen og Parlamentet å være overnasjonale institusjoner som fremmer tettere europeisk integrasjon.

2.2 EUs kompetansefordeling

Ifølge prinsippet ”conferral of powers”, som er ett av de grunnleggende prinsippene som EUs kompetanse er underlagt, må EU handle innenfor rammene som er tildelt av medlemslandene gjennom traktatene (Europa 2010b). Dette innebærer at kompetanse som ikke er tildelt EU forblir hos medlemslandene. Det er medlemslandene alene som kan avgi deler av sin suverenitet til EU dersom de mener at deres interesser ivaretas bedre gjennom felles handlinger. EUs beslutningsprosesser foregår på ulike måter. Avhengig av hva slags politikk

det er snakk om, endrer de ulike konfigurasjonene forholdet i maktbalansen institusjonene imellom. Ettersom denne oppgaven omhandler en fem år lang prosess som fant sted både før og etter ratifisering av Lisboa-traktaten, vil jeg først kort gjøre rede for den institusjonelle kompetansefordelingen før 2009. Deretter vil jeg gå nærmere inn på hvilke endringer Lisboa-traktaten medførte og så gjøre rede for dagens kompetansefordeling i EU. For en oversikt over kompetansefordelingen før og etter Lisboa-traktaten, se vedlegg.

2.2.1 Før Lisboa-traktaten

Fra Maastricht-traktaten i 1992 til ratifisering av Lisboa-traktaten i 2009 var samarbeidet i EU basert på tre søyler med forskjellig traktatgrunnlag og beslutningsprosedyrer, noe som innebar at EUs institusjoner hadde ulike roller avhengig av hvilke politiske saker det var snakk om. Den første søylen bestod av det indre marked og det økonomiske samarbeidet, og var en såkalt fellesskaps søyلة med overnasjonal beslutningsmyndighet (Phinnemore 2007: 34). Innenfor søyلة én var det bare Kommisjonen som kunne fremme lovforslag, og beslutninger ble hovedsakelig truffet ved flertallsavgjørelser i Rådet og Parlamentet. Innføringen av den nye medbestemmelsesprosedyren i Maastricht-traktaten ga imidlertid Parlamentet en avgjørende rolle i lovgivningen. Fra å være et konsultativt organ, fikk Parlamentet i 1992 medbestemmelse på lik linje med Rådet på en rekke saksområder, samt muligheten til å legge ned veto mot lovforslag (Nugent 2010: 57). Innenfor søyلة én hadde altså Kommisjonen og Parlamentet betydelig makt sammenlignet med Rådet.

I motsetning til den første søylen var samarbeidet i søyلة to og tre av mer intergovernmental karakter. Mens søyلة to omhandlet EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, var søyلة tre knyttet til justis- og innenrikssamarbeidet. Kommisjonen hadde sammen med medlemslandene initiativrett innenfor disse to søylene, men samarbeidet bar hovedsakelig preg av mellomstatlige forhandlinger og absolutte flertallsavgjørelser i Rådet. Parlamentet spilte her først og fremst en konsultativ rolle. Begge de overnasjonale institusjonene spilte med andre ord kun en liten rolle innenfor søyلة to og tre, og deres makt var betydelig redusert sammenlignet med Rådet (Nugent 2010: 58-59).

2.2.2 Etter Lisboa-traktaten

Da Lisboa-traktaten trådte i kraft 1. desember 2009 ble søylestrukturen avskaffet og kompetansefordelingen ble endret. De institusjonelle endringene har blant annet fått

konsekvenser for hvordan arktiske spørsmål behandles i EU. Fordelingen av EUs formelle kompetanse varierer mellom ulike politikkområder, men kan likevel deles inn i tre kategorier av kompetanse (Keukeleire og Mac Naughtan 2008: 98-99). I den første kategorien har EU eksklusiv kompetanse, det vil si at det kun er EU som kan utstede lover. I den andre kategorien har EU delt kompetanse med medlemslandene, det vil si at medlemslandene har mulighet til å utstede lover i de tilfellene EU ikke har gjort det. Den tredje kategorien er basert på prinsippet om parallell kompetanse, det vil si at medlemslandene har hovedansvaret, men EU har myndighet til å støtte og supplere tiltak gjort av medlemslandene (Utenriksdepartementet 2012a).

Et av Lisboatraktatens mål er å styrke EUs rolle internasjonalt. En måte å gjøre dette på er å synliggjøre den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) og gi EU mer utenrikspolitisk tyngde. For å oppnå dette etablerte Lisboatraktaten utenriksstjenesten European External Action Service (EEAS) og videreutviklet rollen som Unionens høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk, som for øyeblikket besittes av britiske Catherine Ashton (Toje 2010: 21). Opprettelsen fikk raskt en innvirkning på den arktiske politikken, da EEAS overtok ledelsen fra generaldirektoratet for utenriksrelasjoner (DGRELEX) i 2009⁴. Catherine Ashtons stilling som Unionens høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk, leder for EEAS og visepresident i Kommisjonen er institusjonelt sterkere enn Javier Solana var i sin stilling før Ashton overtok i 2009. Hennes tilknytning til Kommisjonen er i tillegg med på å styrke det overnasjonale aspektet ved EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. På den måten har Lisboatraktatens institusjonelle endringer bidratt til å knytte FUSP nærmere det overnasjonale organiserte samarbeidet. Heretter skulle alle EUs internasjonale forbindelser samles i EEAS, et viktig ledd i utformingen av en mer helhetlig struktur som skal gjøre det enklere å overkomme koordineringsvansker som den gamle søylestrukturen har forårsaket.

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk dannet tidligere søyle to i den gamle strukturen, og ble styrt av mellomstatlig samarbeid der beslutninger ble tatt ved enstemmig flertall i Rådet. Avskaffelsen av søylestrukturen utgjorde derimot ingen store endringer i den utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutningsprosessen. Rådet sin posisjon som hovedrolleinnhaver er opprettholdt. Det samme er prinsippet om enstemmighet, noe som betyr at alle de 27 medlemslandene kan nedlegge veto dersom de ønsker det (Toje 2010: 22). Både

⁴ Opplysning fremkommet under intervju med informant i Parlamentet

medlemslandene og høyrepresentanten har derimot initiativrett når det kommer til utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Høyrepresentanten utøver denne retten med støtte fra Kommisjonen, og må i tillegg regelmessig informere og konsultere Parlamentet om implementeringen samt sørge for at Parlamentets syn blir tatt hensyn til (Europa 2010a).

Det finnes ulike prinsipper for beslutningstaking i EU, men på de fleste felt i dag benyttes den alminnelige lovgivningsprosedyren (tidligere kalt medbestemmelsesprosedyren), som bygger på at ingen beslutninger i EU skal tas uten enighet fra både Rådet og Parlamentet (Cini og Pérez-Solórzano Borragán 2010: 9). Denne prosedyren gir Parlamentet og Rådet tre runder for å komme til enighet. Dersom de i løpet av disse rundene ikke klarer å bli enige, går saken til en forlikskomiteé som skal megle mellom Rådet og Parlamentet. Fører heller ikke dette frem, kan teksten bli forkastet (Claes og Førland 2010: 179). En endring i Lisboa-traktaten er at denne alminnelige lovgivningsprosedyren har blitt utvidet til å gjelde politikkområder hvor Parlamentet tidligere har hatt liten eller ingen påvirkning. Denne endringen har likestilt Parlamentets makt med Rådet når det gjelder mesteparten av EU-lovgivningen, og styrket Parlamentets budsjettmyndighet og rolle i internasjonale avtaler. En annen endring i Lisboa-traktaten er utvidelsen av antall områder der vedtak fattes med kvalifisert flertall i Rådet. I tillegg er stemmereglene⁵ endret til et såkalt dobbelt flertall. Det betyr at minst 55 prosent av medlemslandene må stemme for, samtidig som de representerer minst 65 prosent av EUs befolkning. Dette er ment å sikre balansen mellom små og store land med ulikt innbyggertall. Det er også blitt innført et krav om at det må minst fire land til for å nedlegge veto, noe som vil kunne forhindre at koalisjoner mellom store stater blokkerer lovgivning (Europa 2009).

Kort oppsummert spiller EUs institusjoner ulike roller avhengig av hva slags politikkområder det er snakk om. Mens det frem til 2009 var søylestrukturen som bestemte kompetansefordelingen, skiller man i dag mellom eksklusiv, delt og parallell kompetanse. De overnasjonale institusjonene har fått større myndighet gjennom endringene i Lisboa-traktaten, men størstedelen av ansvarsområdet som lå innenfor søyle to og tre er fortsatt hovedsakelig underlagt medlemslandene og Rådet. Den arktiske politikken er sammensatt av ulike komponenter, som blant annet transport, fiskeri og energi. Hvilken rolle institusjonene spiller i en arktisk politikktutforming kommer an på hvordan politikken defineres. Det vil si at

⁵ De nye stemmereglene i Rådet trer i kraft i 2014

dersom den arktiske politikken først og fremst omhandler utenriks- og sikkerhetspolitikk, så er det sannsynlig at Kommisjonens og Parlamentets rolle er noe svekket. Men dersom denne utenrikspolitiske dimensjonen ikke anses som stor, så er de overnasjonale institusjonenes rolle styrket, og Rådets innflytelse begrenser seg fra enstemmighet til kvalifisert flertallsstemming.

2.3 EUs utenrikspolitikk

Tradisjonelt er utenrikspolitikk regnet for å være et nasjonalt anliggende, og kan defineres som den politikk en stat fører overfor andre stater, med den hensikt å ivareta og fremme egne interesser, verdier og mål (Keukeleire og Mac Naughtan 2008: 19). Et slikt konvensjonelt syn er basert på den westfalske orden og er i dag formet av den sikkerhetspolitiske konteksten i det 20. århundret. Denne konteksten påvirket det utenrikspolitiske terrenget og hadde en sterk påvirkning på europeisk integrasjon, som igjen førte til økt antall spenninger som er nødvendig å kjenne til for å kunne forstå utviklingen av EUs utenrikspolitikk (Keukeleire og Mac Naughtan 2008: 11).

Det første forsøket på å utvide det økonomiske samarbeidet til et utenrikspolitisk samarbeid mellom medlemslandene var opprettelsen av Det europeiske politiske samarbeidet (EPS) gjennom godkjenningen av den såkalte Luxembourgrapporten i 1970, som senere ble videreutviklet gjennom Enhetsakten i 1987. Målet var å skape en bedre forståelse mellom medlemslandene imellom og samordne synspunkter i forhold til viktige spørsmål i internasjonal politikk (Dover 2010: 242). I lys av den konteksten som fulgte i kjølvannet av den kalde krigen, ble EUs sikkerhetspolitiske potensial mer tydelig. I denne sammenhengen vant argumentet om at det var behov for en tettere integrert utenriks- og sikkerhetspolitikk for EU frem (Utenriksdepartementet 2012c). Det første skrittet mot en tettere koordinering kom da Maastrichttraktaten trådte i kraft i 1993. Med Maastrichttraktaten ble det utenrikspolitiske samarbeidet traktatfestet, og EPS endret navn til EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). Samarbeidet ble utvidet til også å gjelde sikkerhetspolitikk, og omfattet det som den gang ble kalt EUs andre søyle, kjennetegnet ved mellomstatlig samarbeid og svært liten deltakelse fra Kommisjonen og Parlamentet. I stedet hvilte den utenrikspolitiske beslutningsprosessen på enstemmighet i Rådet, noe som ga alle medlemsland mulighet til å nedlegge veto mot et hvert politisk initiativ. Som en konsekvens bar prosessen preg av å være et minste felles multiplum av hva medlemslandene kunne bli enige om, med resultater som

var svært konservative (Dover 2010: 244-245). Det traktatsmessige grunnlaget for samarbeidet har gradvis blitt videreutviklet gjennom Amsterdamtraktaten i 1999, Nicetraktaten i 2003 og Lisboatraktaten i 2009, der et av målene hele veien har vært å styrke EUs rolle som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Med Lisboatraktaten ble medlemslandene enige om en grunnleggende omlegging av den institusjonelle strukturen omkring den felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken (FUSP og ESDP) for å sikre bedre samordning mellom de forskjellige delene av EUs internasjonale politikk. Sentralt i omleggingen står opprettelsen av EUs utenriktjeneste EEAS. Tidligere hadde ansvaret for utenriks, sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål vært spredt på forskjellige institusjoner innenfor Kommisjonen og Rådssekretariatet. Med Lisboatraktaten skulle alle EUs internasjonale forbindelser samles i EEAS. Høyrepresentanten for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken fikk også en utvidet rolle (Utenriksdepartementet 2012c).

EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk er ikke blitt overnasjonal, formelt ligger det overordnede politiske ansvaret fortsatt hos medlemslandene. Som nevnt tidligere er kravet om enstemmighet bevart i utenriks- og sikkerhetspolitikken, til tross for avskaffelsen av søylestrukturen. Man kan likevel ikke komme bort fra at det går i retning av en tettere integrasjon også på utenriksfeltet. Et tegn på dette er høyrepresentantens dobbeltrolle som representant for medlemslandene i Rådet og visepresident i den overnasjonale Kommisjonen. Det samme er utenriktjenesten som består av personer rekruttert fra Kommisjonen, Rådssekretariatet og medlemslandene (Utenriksdepartementet 2012c). EU har i løpet av de siste årene utviklet og styrket sine bilaterale forbindelser, og samtidig økt sin tilstedeværelse i internasjonale organisasjoner. Medlemslandene i EU har ikke inngått forpliktelser av den typen som man finner i artikkel fem i NATO, men de har i Lisboatraktaten blitt enige om en solidaritetsklausul som forplikter medlemslandene til å handle solidarisk dersom de utsettes for terrorangrep eller naturkatastrofer (Utenriksdepartementet 2012c). EUs initiativ dekker stadig flere områder i verden, og den arktiske politikktutforming er et eksempel på dette. Det som derimot gjør at den arktiske politikken skiller seg ut, er dens kompleksitet og omfang som berører både overnasjonale og intergovernmentale spørsmål. Et annet aspekt som gjør den arktiske politikken spesiell, er de åpenbare interesseforskjellene EU-medlemslandene imellom. Mens den arktiske politikken berører enkelte medlemsland vitale interesser, har andre medlemsland mer perifere interesser som følge av geografisk avstand og få bånd til den arktiske regionen. Denne svært ulike tilnærmingen til Arktis har vært en av årsakene til konfliktene underveis i prosessen.

2.3.1 Rådets hovedrolle i utenrikspolitiske beslutningsprosesser

Medlemslandenes utenriksministre og Unionens høyrepresentant møtes regelmessig i Rådets konstellasjon for utenrikssaker, der de tar beslutninger angående internasjonale spørsmål, deriblant den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Rådet har ulike virkemidler til rådighet, og én måte å oppnå målene på er å fastsette felles strategier. Felles strategier vedtas på områder der medlemslandene har viktige felles interesser, enten geografisk eller tematisk. I en slik strategi skal formål, varighet og virkemidler kartlegges. Rådet for utenrikssaker har ansvaret for å gjennomføre strategiene ved å vedta felles handlinger og felles holdninger. Felles handlinger er konkrete initiativ som vedtas i forhold til spesifikke situasjoner der det er nødvendig med operasjonell aktivitet fra EUs side. Felles holdninger fastlegger EUs politikk på et bestemt område (Utenriksdepartementet 2000). Ansvarlig for implementeringen av felles handlinger og holdninger er ifølge Lisboa-traktaten høyrepresentanten og det medlemslandet som innehar formannskapet. Formannskapet i Rådet spiller også en viktig rolle i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Det styrer dagsorden, organiserer møter og er ansvarlig for å løse politiske uenigheter. Sistnevnte er særlig viktig innenfor utenriks- og sikkerhetsspørsmål, da slike beslutninger tas med enstemmighet (Dover 2010: 252).

Selv om EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) hovedsakelig er et mellomstatlig samarbeid, er også Kommisjonen tilknyttet arbeidet på dette området og kan i likhet med medlemslandene fremlegge forslag for Rådet eller henvise saker dit. Kommisjonen har i tillegg fortsatt ansvar for en rekke utenrikspolitiske områder, som for eksempel den felles handelspolitikken og internasjonale avtaler som berører EUs regelverk. På en del av disse områdene har EUs utenriksstjeneste fått en koordinerende rolle på vegne av Kommisjonen (Utenriksdepartementet 2012b). Utenriksstjenesten EEAS sitt formål er å utforme EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og ledes av EUs høyrepresentant. Høyrepresentantens rolle er å koordinere dette arbeidet, og fungerer med sin dobbeltrolle som en brobygger mellom Kommisjonen og medlemslandene (Dover 2010: 252).

Kort oppsummert har EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennomgått en gradvis utvikling siden dens opprinnelse på starten av 70-tallet. Tyngdepunktet i beslutningsprosessen har beveget seg fra medlemslandenes hovedsteder til Brussel, samtidig som virkemidlene som EU har til rådighet har blitt utvidet. EUs initiativ dekker stadig flere områder i verden, og tilstedeværelsen i internasjonale organisasjoner har økt. Men EUs felles utenriks- og

sikkerhetspolitikk er ikke blitt overnasjonal. Formelt ligger det overordnede politiske ansvaret fortsatt hos medlemslandene, og kravet om absolutt flertall gjør det mulig for medlemslandene å nedlegge veto dersom et vedtak strider mot nasjonale interesser. Utenriks- og sikkerhetspolitikk har bestandig vært ansett som statens viktigste verktøy for å sikre nasjonale interesser og forsvare egen sikkerhet. En overføring av slik kompetanse til et overnasjonalt nivå vil dermed eventuelt kun skje gradvis over lang tid. Rådet spiller med andre ord i utgangspunktet fortsatt en avgjørende rolle når det kommer til den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, mens Kommisjonen og særlig Parlamentet har mindre innflytelse.

2.4 Hvor faller arktiske spørsmål inn under?

Den arktiske politikken inneholder elementer av politikkområder og krysskompetanser som gjør den vanskelig å definere. I dette avsnittet vil jeg diskutere de ulike aspektene ved den arktiske politikken, for slik å kunne si noe om hva slags politikk det er snakk om og hvilke kompetanseområder de arktiske spørsmålene kan falle inn under.

På den ene siden er det faktorer som tyder på at den arktiske politikken tilhører medlemslandenes og Rådets ansvarsområde, noe som betyr at Kommisjonens og Parlamentets makt er redusert. For det første omhandler den arktiske politikken eksterne områder. EU har i utgangspunktet ingen kystlinje i Arktis, og har dermed ingen rettigheter som kyststat som følge av FNs Havrettskonvensjon. Grønland er gjennom Danmark det eneste EU-territoriet med kystlinje, men det er samtidig et faktum at Grønland i dag besitter høy grad av autonomi, og at de meldte seg ut av Unionen i 1985⁶. For det andre kom en av de første offisielle uttalelsene angående Arktis fra Kommisjonen og Unionens daværende utenrikskommissær Benita Ferrero-Waldner og høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk, Javier Solana (Europakommisjonen 2008a: 8). Rapporten fra 2008 fokuserte hovedsakelig på klimaendringers påvirkning på internasjonal sikkerhet. Den understreket et økende behov for å kartlegge debatten om territorielle krav i Arktis og ulike lands adgang til handelsruter, da dette er med på å true Europas mulighet til å effektivt sikre sine handels- og energiinteresser i regionen. Gjennom hele prosessen har det vært en utenrikspolitisk ledelse i den arktiske politikkkutforming, først av generaldirektoratet for utenriksrelasjoner (DG RELEX), og fra

⁶ Opplysning fremkommet under intervju med dansk EU-diplomat

2009 av utenriktjenesten EEAS⁷. Det er også verdt å merke seg at Rådets konklusjoner i 2009 kom fra Rådet for utenrikssaker, selv om fokuset var rettet mot behovet for miljø- og klimatiltak (Ministerrådet 2009). Innholdet i dokumentene har hatt flere fokusområder, men som kommunikasjonen fra 2008 viser, har det også vært et tydelig fokus på energisikkerhet: ”Arctic resources could contribute to enhancing the EU’s security of supply concerning energy and raw materials in general” (Europakommisjonen 2008b: 6). Og som Steffen Weber, generalsekretær i EU Arctic Forum, sa i sitt innlegg på Arctic Frontiers i Tromsø i januar 2013, er ”EUs interesse for miljø og klima kun en katalysator, mens energi og ressurser er Unionens hovedinteresse”. Samlet sett kan disse faktorene gi oss et bilde av en arktisk politikk som kan ligne på utenriks- og sikkerhetspolitikk, og dermed hovedsakelig hører hjemme under medlemslandenes og Rådets ansvarsområde.

På den andre siden er det faktorer som tyder på at den arktiske politikken i stor grad omhandler fellesskapsområder. Det kan bety at de overnasjonale institusjonenes innflytelse er større, og at Rådets makt er noe svekket. Blant politikkområdene som er nevnt i EUs uttalelser, tilhører de fleste fellesskapsområder hvor EU deler kompetansen med medlemslandene. Forskning er en sektor som fremmes i stor grad av EU. Ifølge Kommisjonen (Europakommisjonen og Unionens høyrepresentant for FUSP 2012) har EU i løpet av de siste ti årene brukt mer enn 200 millioner euro på forskning i Arktis, og gjennom EUs nye rammeprogram for forskning og innovasjon ”Horizon 2020” (som avløser det gamle i 2014) vil det bli en betydelig økning i midlene til EUs forskningsprogrammer, også i den arktiske regionen. Dette gjør EU til en av de største bidragsyterne når det kommer til arktisk forskning (Europakommisjonen 2012a). Andre fellesskapsområder som fremheves i EUs dokumenter er fiskeri, transport, miljø og klima. Som nevnt i Parlamentets resolusjon fra 2011, er EUs fokus på bevaring av et biologisk mangfold i havet gjennom den felles fiskeripolitikken faktisk en del av EUs eksklusive kompetanse (Europaparlamentet 2011: punkt 3). Innholdsmessig gir den arktiske politikken så langt et bilde av å være en politikk som i stor grad omhandler fellesskapsområder. Det betyr i så fall at Kommisjonens og Parlamentets rolle i forhold til Rådet er styrket.

Som påpekt i diskusjonen ovenfor tyder mye på at arktiske spørsmål omhandler både fellesskapsområder og områder som hovedsakelig styres av medlemslandene. Så langt peker

⁷ Opplysning fremkommet under intervju med informant i Parlamentet

det dermed i retning mot at alle institusjonene spiller en sentral rolle i den arktiske politikktutforming. Dette utgangspunktet delte de fleste informantene, og mente at til tross for at den arktiske politikken i stor grad omhandler fellesskapsområder, også har en klar utenrikspolitisk dimensjon⁸.

2.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg først gjort rede for de viktigste aktørene i EUs politiske prosesser, institusjonenes kompetansefordeling og hvordan beslutningsprosessen avhenger av hvilke politiske saksområder det er snakk om. Jeg har gjort rede for EUs rolle som en global aktør, ettersom det er en utenrikspolitisk dimensjon ved den arktiske politikken, og til slutt diskutert hvilke kompetanseområder de arktiske spørsmålene faller inn under. Gjennom kapitlet har jeg vist at Rådet, Kommisjonen og Parlamentet er sentrale aktører i utviklingen av en arktisk politikk. Dette skyldes kompleksiteten og omfanget rundt de arktiske spørsmålene, noe som foreløpig tyder på at den arktiske politikken ikke bare utformes gjennom mellomstatlige forhandlinger i Rådet, men som også i stor grad påvirkes av de overnasjonale institusjonene Kommisjonen og Parlamentet.

⁸ Opplysning fremkommet under intervju med informant i Kommisjonen

3. TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapitlet vil jeg presentere og drøfte det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for oppgavens analyse. Denne oppgaven studerer i hvilken grad EU har en arktisk politikk og hva den i så fall går ut på. I tillegg undersøker den hvilke aktører og institusjoner som har vært involvert, og hvorvidt de tre arktiske EU-medlemslandene har påvirket politikkkutformingsprosessen. Politikken som studeres er fortsatt under arbeid, og målet med denne oppgaven er å si noe om prosessforløpet, aktørbildet og det institusjonelle tyngdepunktet i perioden 2008 til 2012. For å muliggjøre en analyse trenger jeg teorier som kan gi meg begreper for å strukturere det empiriske materialet. Dette kapitlet vil skissere opp og drøfte de teoretiske begreper som jeg vil bruke i analysen.

I det teoretiske perspektivet inngår supranasjonalisme og intergovernmentalisme som verktøy for å besvare oppgavens problemstilling. I en forklaring på hvilke aktører som har vært involvert i politikkkutformingen, vil dette perspektivet tilby ulike forklaringer. Den supranasjonale tilnærmingen belyser de overnasjonale institusjonenes aktive rolle og påvirkningskraft i EUs beslutningsprosesser, mens den intergovernmentale tilnærmingen forklarer hvordan beslutningsprosessene styres av medlemslandene i EU, og at de overnasjonale institusjonene hovedsakelig fungerer som arenaer for diskusjon. Beslutningsprosesser i EU beskrives ofte som en dragkamp mellom supranasjonalt og intergovernmentalt nivå. I hvilken grad er EUs arktiske politikk et resultat av mellomstatlige forhandlinger med utspring i Rådet, eller et produkt av overnasjonal styring i regi av særlig Kommisjonen? Sannsynligvis er ikke dette et spørsmål om enten eller, men et spørsmål om hvor det institusjonelle tyngdepunktet ligger. Med dette mener jeg hvilke av EUs institusjoner som har vært mest aktive pådrivere i den arktiske politikkkutformingsprosessen.

3.1 Europeisk integrasjon

EUs arktiske politikk har en utenrikspolitisk dimensjon ettersom Arktis er en ekstern region for EU. Den arktiske politikken kan sies å være et nytt element i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, da interessen for denne regionen i løpet av få år har gått fra å være nærmest ikke-eksisterende til å bli moderne og dagsaktuell. EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, med formålet å styrke EU som internasjonal aktør, er dessuten et relativt

nytt fenomen, og et tegn på at stadig mer europeisk politikk formes i Brussel. Til tross for en 20 år lang gradvis utvikling på utenriksfeltet, kom de største institusjonelle endringene med Lisboa-traktaten i slutten av 2009, noe som var med og bidro til en mer koordinert og målrettet europeisk utenrikspolitikk. På den måten er en hver diskusjon om europeisk utenrikspolitikk også en del av den større debatten omkring europeisk integrasjon. Ifølge Ernst Haas er definisjonen av integrasjon: ”[the process] whereby political actors in several, distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions process or demand jurisdiction over the pre-existing national states” (Haas 1958: 16 i Diez og Wiener 2004: 2). Å studere integrasjon handler også om å få en bedre forståelse av EUs formelle institusjoner, for på den måten å kunne gjøre seg opp idéer om og forventninger til videre utvikling og institusjonell opptreden (Diez og Wiener 2004: 4). En slik innfallsvinkel vil bidra til å si noe om EU-institusjonenes forventede tilnærming til en arktisk politikktutforming, og hvem som eventuelt kan tenkes å drive den fremover.

I studiet av europeisk integrasjon er det vanlig å skille mellom to former for integrasjon. Når EU tar opp nye medlemsland snakker man om en integrasjon i *bredden*. Det innebærer at EUs territoriale grenser flyttes, det siste eksempelet på dette er opptaket av tolv nye medlemsland fra Øst-Europa i 2004 og 2007. Når EU på bekostning av nasjonale myndigheter utvikler et tettere samarbeid på et bestemt område eller utvider samarbeidet til å gjelde flere områder, snakker man derimot om en integrasjon i *dybden*. EUs utforming av en arktisk politikk er både et eksempel på at EUs politiske handlingsrom ekspanderer, men også et eksempel på at den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken utvides til den arktiske regionen. Ettersom den arktiske politikktutforming kan være et eksempel på en integrasjon i dybden, er europeisk integrasjonsteori tilført det teoretiske rammeverket.

3.1.1 Den klassiske dikotomien i europeisk integrasjonsteori

EU-forskningen har siden 1960-tallet blitt dominert av to teoretiske modeller av den Europeiske Union: intergovernmentalisme og supranasjonalisme. De to europeiske integrasjonsteoriene har utviklet seg parallelt med EUs historiske utvikling, og skiller seg fra hverandre ved at de har forskjellig fokus og vektlegger ulike sider ved integreringen. Teoriene vil ha ulike perspektiv på prosessforløpet, aktørbildet og det institusjonelle tyngdepunktet, og vil sannsynligvis kunne beskrive flere aspekter ved EUs arktiske politikktutformingsprosessen.

Et rammeverk som dette vil bidra til å belyse samspillet mellom EUs medlemsland og de to overnasjonale institusjonene, noe som er nødvendig for å kunne forstå EU som en unik aktør innenfor internasjonal politikk.

3.2 Supranasjonalisme

Realisme var den dominerende retningen innenfor internasjonal politikk på 1950-tallet, og staten ble ansett som den sentrale aktøren for å kunne analysere og forstå det internasjonale samfunnet. Den realistiske tilnærmingen kunne derimot ikke forklare hvorfor vest-europeiske regjeringer begynte å avgi nasjonal suverenitet på enkelte politikkområder. Grunnleggelsen av det Europeiske Felleskap (EF) og prosessen rundt europeisk integrasjon utgjorde en svært stor utfordring for eksisterende teorier, og satte i gang en akademisk debatt rundt statens rolle i en slik prosess (Bache og George 2006: 8). Den supranasjonale tilnærmingen er blitt forsvart av en rekke teoretikere som Mitrany (1943), Haas (1958, 1970), Lindberg (1963) og mer nylig av Stone Sweet og Sandholtz (1997). Den har gjennom årene blitt omtalt ved ulike begreper avhengig av hva de har ønsket å forklare. Teoriretningen som startet som funksjonalisme, og deretter ble videreutviklet til neofunksjonalisme, omtales i dag ofte som supranasjonalisme. Felles for disse teoriene er at de forklarer den europeiske integrasjonsprosessen med et fokus på de overnasjonale institusjonene i EU. Tilnærmingen ble svært populær da den klarte å forklare samarbeidet mellom stater som oppstod i Europa etter andre verdenskrig gjennom spillover og lojalitetsoverføring. Den vektlegger makten og den politiske innflytelsen til overnasjonale institusjoner og forklarer den europeiske integrasjonsprosessen gjennom en spillover-effekt fra én sektor til en annen, noe som gjør at statene ikke er i stand til å kontrollere hele integrasjonsprosessen (Bache og George 2006: 9).

3.2.1 Spillover-effekten

Kort tid etter ratifiseringen av Romtraktaten i 1957, utga Ernst Haas sitt banebrytende arbeid, "The Uniting of Europe", der han introduserte den neofunksjonalistiske teorien om regional integrasjon. Han beskrev mekanismer som han mente drev integrasjonen fremover. Her finner vi spillover-begrepet som forklarer hvordan integrasjonen sprer seg fra sektor til sektor. Ifølge Haas sin egen definisjon: "spillover referred to the way in which the creation and deepening of integration in one economic sector would create pressures for further

economic integration within and beyond that sector, and greater authoritative capacity at the European level". Sagt på en annen måte innebar spillover-hypotesen at etter at integrasjonsprosessen innen kull- og stålproduksjon kom i gang, ville integrasjonsprosessen nærmest gå av seg selv gjennom spillover-mekanismen (Rosamond 2000: 59-60). Mens det er statene selv som tar de innledende stegene mot integrasjon, har de ikke full kontroll over retningen og omfanget av forandringen som følger. I stedet lever prosessen sitt eget liv, og fører de nasjonale regjeringene lenger enn de i utgangspunktet hadde planer om (Bache og George 2006: 9).

Hovedsakelig skilles det mellom to typer spillover-effekt: funksjonell (økonomisk) og politisk. Funksjonell spillover kan betraktes som integrasjon nedenfra, fra de enhetene som økonomien i et samfunn bygger på (Claes og Førland 2010: 36). Funksjonell spillover legger vekt på at moderne økonomi består av sammenkoblede deler, slik at det ikke er mulig å isolere en sektor fra en annen. Dersom medlemsland integrerer én økonomisk sektor, vil sammenkoblingen mellom denne og andre sektorer føre til spillover i relaterte sektorer på grunn av funksjonelt press. Integrasjonen i én sektor vil kun være vellykket dersom funksjonelt relaterte sektorer også integreres. På grunn av behovet for felles koordinering og overnasjonal styring, ville denne utviklingen føre til opprettelsen av flere europeiske institusjoner. Resultatet av denne prosessen ville være økende integrasjon med overføring av nasjonal lojalitet til de overnasjonale institusjonene (Bache og George 2006: 9-10). Politisk spillover kan derimot betraktes som integrasjon ovenfra, fra dem som er satt til å styre de felles institusjonene. Siden sektorene i økonomien henger så tett sammen vil byråkratene i Brussel innse at ytterligere integrasjon er nødvendig for å få integrasjonen til å fungere best mulig, og slik blir de pådrivere i integrasjonsprosessen. De samme personenes ønsker om utvidede fullmakter og mer makt og ressurser kan virke i samme retning (Claes og Førland 2010: 36). Politisk spillover involverer i tillegg oppbygningen av politisk press for ytterligere integrasjon innad i medlemslandene. Så snart en økonomisk sektor er integrert, vil sektorens interessegrupper flytte deler av sin politiske lobbyvirksomhet fra det nasjonale til det overnasjonale nivået (Bache og George 2006: 10). Dette forutsetter en overføring av lojalitet til overnasjonale institusjoner (Rosamond 2000: 65). Eksempler på funksjonell og politisk spillover i EUs historiske utvikling, finner vi i henholdsvis den gradvise ekspansjonen i det indre marked og de store fremskrittene i overnasjonal beslutningstaking (Nugent 2010: 431).

3.2.2 Elitesosialisering

Et annet aspekt ved den supranasjonale tilnærmingen er utviklingen av europeisk lojalitet blant byråkrater og politikere i beslutningsprosessen. Det antas at personer som på jevnlig basis er involvert i overnasjonal politikk over tid vil utvikle europeisk lojalitet og europeiske preferanser. For eksempel forventes det at byråkrater i Kommisjonen har et europeisk perspektiv på problemløsning, slik at deres lojalitet ikke lenger vil være til nasjonale institusjoner, men til det overnasjonale styringsnivået. Den europeiske integrasjonsprosessen vil slik lede til en etablering av elitegrupper med europeiske verdier og normer, som er lojale til overnasjonale institusjoner. Disse europeiske elitene vil prøve å overbevise nasjonale eliter om fordelene ved overnasjonalt samarbeid. Samtidig forutser man at internasjonale forhandlinger vil bli mindre politisert og mer teknokratisk. Som et resultat antar man at agendaen vil skifte mot mer tekniske spørsmål, hvorpå det er mulig å komme til enighet (Jensen 2010: 77).

3.2.3 Ikke-statlige aktører

Den supranasjonale tilnærmingen har et fokus på målrettede aktører med egeninteresser og samspillet dem i mellom, og ser integrasjonen som en prosess og ikke som et utfall. Prosessen oppstår i et komplekst nettverk av aktører som forfølger sine interesser innenfor et pluralistisk politisk miljø (Rosamond 2000: 55). Staten anses verken som en enhetlig aktør eller som den eneste aktøren på den internasjonale arenaen. Statenes beslutninger påvirkes av press fra ulike interessegrupper og ikke-statlige aktører. Fellesskapsinstitusjonene er med på å legge grunnlaget for politikernes beslutninger gjennom sitt daglige arbeid for å styrke integrasjonsprosessen. Den viktigste ikke-statlige aktøren anses å være Kommisjonen på grunn av sin unike posisjon og pådriverrolle (Bache og George 2006: 9). Tilnærmingen vektlegger overnasjonale institusjoners politiske innflytelse på europeisk integrasjon, og anser den makten som for eksempel Kommisjonen besitter som større enn den som er delegert av medlemslandene. Institusjonene er ikke bare et verktøy tilgjengelig for de som har skapt dem, men de besitter makt utover den som er delegert av medlemslandene. Dette gjør at institusjonene selv har en sterk innflytelse på integrasjonsprosessen (Diez og Wiener 2004: 8).

3.2.4 Forventninger til funn

Som en forklaring på europeisk utenrikspolitikk har supranasjonalisme vanligvis blitt diskreditert, ettersom det har vært lite institusjonalisering og spillover på dette området. Men de siste tiårs utvikling i europeisk politikk, med integrasjon på stadig flere områder, understreker nettopp at aspekter ved denne tilnærmingen likevel kan ha stor gyldighet (Rosamond 2000: 98-99). Særlig Lisboatraktaten fra 2009 innebærer en styrking av de overnasjonale institusjonenes stilling i beslutningsprosessene (Hix og Høyland 2011: 319). EUs arktiske politikk omfatter blant annet kompetanseområder som miljø, forskning og energi, men den har også en tydelig utenrikspolitisk dimensjon ettersom den omhandler en ekstern region. Fordi EUs politikk i utgangspunktet omhandlet økonomisk samarbeid, nå også omfatter et felles utenrikspolitisk samarbeid, og fordi dette nå utvides til den arktiske regionen, kan dagens utforming av en Arktis-politikk forstås som et resultat av en spillover-effekt i et supranasjonalt perspektiv. I denne utformingen antas Kommisjonen å opptre aktivt, med et ønske om å etablere en tettere integrasjon innenfor den arktiske regionen. Parlamentet forventes å forsvare europeiske interesser fremfor nasjonale interesser, og på linje med Kommisjonen foretrekke en omfattende og overnasjonal arktisk politikk. Rådet er derimot den institusjonen hvor nasjonale interesser forsvares, og det er sannsynlig at særlig de arktiske medlemslandene vil ha vanskeligheter med å avgi nasjonal suverenitet til de overnasjonale institusjonene. Allikevel forventes det at medlemslandene av og til påvirkes av forhandlingene som foregår i en overnasjonal kontekst og av spillover-effekten. Dette gjør det vanskelig å motstå forslag som fører til økt integrasjon, og vil få dem til å argumentere for tettere integrasjon, til tross for deres nasjonale interesser (Jensen 2010: 78). Det er likevel sannsynlig at Rådet er mer forsiktig når det kommer til utformingen av en felles arktisk politikk som kan gå ut over nasjonale hensyn og interesser. I lys av den supranasjonale tilnærmingen vil jeg forvente at det institusjonelle tyngdepunktet ligger hos de to overnasjonale institusjonene Kommisjonen og Parlamentet, som begge jobber for en tettere integrasjon, som igjen fører til stadig større grad av beslutningstaking på overnasjonalt nivå.

3.3 Intergovernmentalisme

Tilnærmingen intergovernmentalisme kan sies å være en samlebetegnelse for flere perspektiver og syn på integrasjon som har et hovedfokus på nasjonalstatens suverenitet. Intergovernmentalisme som en teori om europeisk integrasjon oppstod på 60-tallet som en

reaksjon på datidens neofunksjonalisme og dens tro på regional integrasjon som en selvforsterkende prosess (Rosamond 2000: 76). Intergovernmentale teoretikere viste til observasjoner av datidens EF som tydet på at integrasjonshastigheten hadde gått ned og at nasjonalstatens påvirkning på vesteuropeisk politikk gjenoppblomstret (Rosamond 2000: 75). Den statssentrerte tilnærmingen, fremsatt av teoretikere som Hoffmann (1966) og senere Moravcsik (1993, 1998), anser stater som de ultimate beslutningstakerne og driverne av integrasjonen. Beslutningsprosessene i EU skjer gjennom intergovernmentale forhandlinger statene imellom, og overnasjonale institusjoner har ingen makt utover den medlemslandene har delegert frivillig (Hooghe og Marks 2001: 2).

3.3.1 Medlemslandenes rolle

Kjernen i den intergovernmentale tilnærmingen finner vi dens statssentrisme og idéen om at europeisk integrasjon drives av medlemslandenes interesser og handlinger (Cini 2010: 87). Intergovernmentalisme baserer seg på klassiske teorier innen internasjonal politikk, og særlig realistiske og neorealistiske analyser av mellomstatlige forhandlinger. Realismen tar utgangspunkt i statene som nøkkelaktører i internasjonal politikk og at politiske relasjoner statene imellom kanaliseres gjennom nasjonale regjeringer. Neorealismen anser regimer som arenaer for forhandlinger, der utfallet avgjøres av fordelingen av makt innad i regimet, det vil si hvor mye makt stat a besitter i forhold til stat b og c (Rosamond 2000: 132). Sentralt i den intergovernmentale tilnærmingen står idéen om statens suverenitet. Ikke bare anses medlemslandene for å være de viktigste aktørene. De greier også å involvere seg i europeisk samarbeid uten å avgi suverenitet, noe som betyr at statene beholder kontroll i integrasjonsprosessen. Samarbeidet innebærer på den måten kun en deling eller en delegering av suverenitet, det vil si en overføring av enkelte funksjoner til overnasjonale institusjoner for å gjøre samarbeidet mer effektivt (Cini 2010: 89-90). I den grad overnasjonale institusjoner opprettes, er de kun et resultat av statenes egne ønsker, tjener utelukkende deres behov og har ingen egen makt utover den de er tildelt av medlemslandene.

Ifølge den intergovernmentale tilnærmingen skjer beslutningsprosessene i EU gjennom mellomstatlige forhandlinger medlemslandene imellom, og de overnasjonale institusjonene har ingen makt utover den medlemslandene har delegert frivillig. Til tross for at de overnasjonale institusjonene i utgangspunktet anses som mindre betydelige, aksepteres det at Kommisjonen spiller en viktig rolle innenfor fellesskapsområder som for eksempel det indre

marked. Men denne autoriteten til å initiere og implementere politikken er kun delegert av medlemslandene. Det betyr at Kommisjonen kan tilrettelegge for intergovernmentalt samarbeid, men har ingen makt i seg selv, da Kommisjonens myndighet er vedtatt og forankret i traktatene av medlemslandene selv (Egeberg 2010: 128).

Tilnærmingen sier ikke at stater avgjør hver eneste detalj i beslutningsprosessen, men at politikken generelle retning er under statlig kontroll (Hooghe og Marks 2001: 2). Alt i alt reflekterer EUs beslutninger, ifølge den intergovernmentale tilnærmingen, den laveste nevneren som er akseptabel for alle medlemslandene. Selv om politikken utformes i et konsensusbasert fellesskap, trenger de ikke å akseptere politikk som de mener er uakseptabel, ettersom beslutninger som berører medlemslandenes vitale spørsmål tas med enstemmighet og hvert land dermed har mulighet til å nedlegge veto. Dette tillater statene å ha full kontroll over politikken utfall (Hooghe og Marks 2001: 3). Ifølge intergovernmentalismen har medlemslandene beholdt sin suverenitet overfor EU, og det er dermed kun det mellomstatlige samarbeidet som driver integrasjonen fremover. Overnasjonale institusjoner fungerer først og fremst som arenaer hvor stater kan møtes for å diskutere felles utfordringer og forhandle frem avtaler. Europeisk samarbeid betyr derfor ingen overgivelse av suverenitet til overnasjonale institusjoner. Det betyr kun at medlemslandene har delegert suverenitet på noen områder frivillig til EU, en delegert suverenitet som de eventuelt kan trekke tilbake igjen (Cini 2010: 90).

3.3.2 Et tonivåspill

Andrew Moravcsik beskrev europeisk integrasjon som et tonivåspill. Beslutningsprosessen i EU skjer ikke i et politisk vakuum, men den er i stedet en prosess som finner sted på flere nivåer (Hooghe og Marks 2001: 3). Moravcsik sin modell består av en liberal teori om statenes preferansedannelser og en intergovernmental teori om strategisk forhandling statene imellom (Rosamond 2000: 136). Han forutsatte at stater er rasjonelle aktører, men skilte seg fra de klassiske realistene ved at han ikke behandlet staten som en "svart boks". Med dette menes at man ikke kun studerer prosessens "output", men også hvordan beslutningene blir til. Moravcsik mente at statene i EU spiller det Robert D. Putnam kalte for "two-level games". Putnams modell legger til grunn at man vanskelig kan forstå de internasjonale forhandlingene uten også å studere forhandlingene på det nasjonale nivået, samt samspillet mellom disse to nivåene (Putnam 1988).

Integrasjonen analyseres som resultatet av tre prosesser. Først utformes medlemslandenes preferanser som et resultat av ulike økonomiske og politiske interesser på nasjonalt nivå. Deretter fremmes de som enhetlige nasjonale posisjoner i mellomstatlige forhandlinger (Pollack 2005: 18). I forhandlingene forstås hver enkelt stat som en enhetlig aktør der deres mål er å få oppfylt flest mulig av sine interesser. Forhandlingene formes av en asymmetrisk gjensidig avhengighet som er med på å bestemme forhandlingsposisjonen til hvert enkelt medlemsland (Moravcsik 1998: 7). Med det menes at medlemslandene kan være avhengig av hverandre, men land A er mer avhengig av land B enn motsatt. Til slutt forhandles det om institusjonelle løsninger som kan implementere og ivareta beslutningene. De overnasjonale institusjonene anses som den mest egnede måten for å effektivisere samarbeidet, redusere transaksjonskostnadene og sikre at avtalene overholdes (Pollack 2005: 18). EU anses å være et mellomstatlig organ hvor statene samarbeider for å oppnå felles økonomiske gevinster. Moravcsik hevder at det er statenes preferanser som er det avgjørende for et slikt samarbeid, og at avgjørelsene som tas i de overnasjonale institusjonene kun er et resultat av de nasjonale interessene. Integrasjonen kan slik sies å bli drevet fremover gjennom nasjonale politiske ledes rasjonelle valg (Cini 2010: 96-97). I lys av den intergovernmentale tilnærmingen kan EU dermed forstås som et mellomstatlig regime, opprettet av rasjonelle stater for å regulere gjensidig økonomisk avhengighet.

3.3.3 Forventninger til funn

Ifølge den intergovernmentale tilnærmingen vil EUs medlemsland og Rådet være de viktigste aktørene i forhold til utformingen av en arktisk politikk. I forhandlinger angående arktiske spørsmål vil de arktiske medlemslandene på grunn av sterke nasjonale interesser være i en god forhandlingsposisjon og de spiller alene en stor rolle som forklarende faktor, til tross for deres normalt sett beskjedne størrelse. Ettersom den arktiske regionen domineres av etablerte regimer, har EU vært nødt til å lytte og ta hensyn til de arktiske statenes meninger. Det er nærliggende å tro at EU vil utnytte de tre arktiske EU-medlemslandenes posisjon for å skaffe seg kunnskap og innpass, samtidig som de tre medlemslandene vil benytte sin egen dobbeltrolle til å påvirke EUs retning og innholdet i en fremtidig politikk. Det forventes dermed at de nordiske landenes synspunkter er å finne igjen i EUs egne uttalelser. Det er også sannsynlig at andre medlemsland som har en mer perifer interesse i Arktis vil spille en mindre rolle, og overlate dette til i stor grad til medlemslandene med sterke interesser.

Mens politikken utformes gjennom forhandlinger statene imellom, fungerer de overnasjonale institusjonene Kommisjonen og Parlamentet hovedsakelig som arenaer for diskusjon. I utgangspunktet har de overnasjonale institusjonene ingen påvirkningskraft på politikken som utformes, men det antas likevel at de kan spille en viktig rolle i såkalte fellesskapsområder som for eksempel miljø og energi. EUs arktiske politikk vil i hovedsak dermed ikke inneholde noe mer enn det medlemslandene ønsker, særlig ikke innenfor deler som omhandler utenriks- og sikkerhetspolitikk.

3.4 Oppsummering

Kort oppsummert har dikotomien innen europeisk integrasjonsteori forskjellig fokus på prosessforløpet og hvilke aktører som driver integrasjonen fremover. Supranasjonalisme forklarer integrasjonen ved at stater overfører deler av sin suverenitet til overnasjonale institusjoner for å oppnå økonomiske gevinster. På grunn av en naturlig spillover-effekt smitter denne integrasjonen over på relaterte sektorer, noe som innebærer at statene ikke lenger tillates å ha fullstendig kontroll over utviklingen i integrasjonen. Intergovernmentalisme forklarer derimot integrasjonen som et frivillig samarbeid stater imellom. Medlemslandene har full kontroll ettersom samarbeidet kun innebærer det som alle medlemslandene har sagt seg enig i. Overnasjonale institusjoner opprettes for å implementere beslutningene og sikre effektivitet, men institusjonene besitter ingen makt utover den de er delegert av medlemslandene. Det innebærer at det kun er medlemslandene som er drivere av integrasjonen, en teori som står i klar kontrast til ideen om at integrasjonen lever sitt eget liv så fort medlemslandene har begynt å overføre deler av sin suverenitet til overnasjonale institusjoner. Mens den supranasjonale tilnærmingen vil si at det er de overnasjonale institusjonene som driver prosessen fremover, vil den intergovernmentale tilnærmingen si at den drives av forhandlinger medlemslandene imellom. I hvilken grad er EUs arktiske politikk et resultat av mellomstatlige forhandlinger med utspring i Rådet, eller et produkt av overnasjonal styring i regi av særlig Kommisjonen? Sannsynligvis er ikke dette et spørsmål om enten eller, men et spørsmål om hvor det institusjonelle tyngdepunktet ligger. Begge tilnærmingene vil antakelig kunne belyse og forklare ulike deler av prosessen, noe som er nødvendig for å forstå EU som en unik aktør innenfor internasjonal politikk.

4. METODISK TILNÆRMING

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for metodevalg og hvordan jeg har valgt å løse oppgavens problemstilling. For å følge retningslinjene til et etisk forsvarlig forskningsarbeid er det viktig å tilstrebe gjennomsiktighet med hensyn til prosedyrene som danner grunnlaget for oppgavens analyse (Kvale og Brinkmann 2010: 92). Jeg vil samtidig reflektere rundt min rolle som forsker og hvordan jeg stiller meg til etiske problemstillinger. Slik kvalitetssikrer jeg oppgavens datamateriale som legger grunnlaget for analysen. I denne oppgaven skal jeg kartlegge og analysere hendelsesforløpet rundt EUs arktiske politikktutforming ved hjelp av dokumentanalyse og dybdeintervjuer.

4.1 Kvalitativt forskningsdesign og casestudier

Forskningsdesign handler om å lage en plan eller skisse for hvordan prosjektet skal legges opp (Thagaard 2009). I denne oppgaven skal jeg belyse EUs utforming av en arktisk politikk og hvilken påvirkning de arktiske EU-medlemslandene har hatt på denne utformingen. Ettersom dette er en prosess som fortsatt pågår, er målet mitt å studere hva og hvilke aktører som har vært med på å påvirke utviklingen så langt. Jeg ønsker å gi svar på hvordan prosessen rundt EUs politikktutforming har utspilt seg og hvem som har drevet den frem. Dette er en oppgave som egner seg godt til å besvares ved hjelp av kvalitative metoder. En slik tilnærming tillater meg å studere fenomenet ”innenfra” og gir grunnlag for å oppnå en dypere forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fyldige data om personer og situasjoner. Kvalitative metoder går i dybden, og omhandler prosesser som tolkes i lys av den kontekst de inngår i. Følgelig kan kvalitative studier gi mye informasjon om få enheter (Thagaard 2009).

Casestudier kjennetegnes ved undersøkelsesopplegg som er rettet mot å innhente mye informasjon om få enheter eller *cases*. Som Yin (2003: 1) sier: ”In general, case studies are the preferred strategy when ”how” or ”why” questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context”. Behovet for å benytte casestudier oppstår når man har et ønske om å forstå komplekse sosiale fenomener, og ved å ta i bruk denne metoden kan forskeren beholde en holistisk og riktig forståelse av det som studeres. Casestudiers unike fordel er dens tilgang til varierte kilder, som for eksempel dokumenter, observasjoner og intervjuer (Yin 2003).

Slike studier har også sine svakheter og begrensninger. En svakhet er utfordringen med å generalisere funn på grunn av studiens begrensede utvalg som ofte består av få enheter eller fenomener. Det betyr ikke at casen ofte kan være et eksempel på et bredere fenomen (Andersen 1997). Da målet i denne oppgaven ikke er å generalisere funn, men snarere å si noe om hendelsesforløpet i en bestemt prosess, anser jeg casestudier som velegnet fremgangsmåte. Selv om prosessen som studeres er konkret og kontekstavhengig, kan det hende at funnene i denne oppgaven kan peke på noen tendenser som også kan gjelde for andre beslutningsprosesser i EU.

4.2 Beskrivende og eksplorerende design

Et beskrivende og eksplorerende design er egnet til studier som omhandler et relativt nytt tema, eller problemstillinger som hovedsakelig har fokus på "hva", i motsetning til forklarende studier som har fokus på "hvorfor" (Yin 2003). Designet er beskrivende fordi jeg ønsker å få en oversikt over hvordan situasjonen er på et gitt tidspunkt og hvordan utviklingen har vært gjennom en bestemt tidsperiode. Eksplorerende kalles det fordi oppgaven har til hensikt å utdype noe vi vet lite om. Til tross for at det finnes en god del litteratur som omhandler Arktis og beslutningstaking i EU, er det skrevet lite om EUs arktiske politikk. Denne oppgaven kan på den måten være en brikke i forklaringen av denne pågående prosessen.

Oppgaven kan ikke være en forklarende studie av kausale sammenhenger ettersom den omhandler en pågående politikktutformingsprosess. Målet er altså ikke å forklare et bestemt utfall, men å beskrive hvordan prosessen har utspilt seg så langt og hvem som har drevet frem denne utviklingen. Målet er heller ikke å utvikle eller teste teori, men ved bruk av teoretiske tilnærminger og begreper kunne beskrive situasjoner og hendelser i casen.

4.3 Kvalitetssikring – validitet, reliabilitet og overførbarhet

Kvalitetssikring er avgjørende også i kvalitativt forskningsarbeid. Ifølge Thagaard (2009) innebærer gjennomskiktighet å gi en detaljert beskrivelse av forskningsstrategi og

analysemetoder slik at forskningsprosessen kan vurderes trinn for trinn. Silverman (2006: 281) hevder at validitet og reliabilitet er sentrale begreper i denne vurderingen. I kvalitative studier er metodisk refleksjon viktig for å kvalitetssikre forskningen (Thagaard 2009). En slik refleksjon vil være gjennomgående i hele oppgaven.

Validitet er knyttet til tolkning av data, og handler om gyldighet av de tolkninger forskeren kommer frem til. Også kvalitative studier må gjennom en kritisk drøfting når det skal vurderes om konklusjonene er gyldige og til å stole på (Thagaard 2009: 201-202). For at forskningen skal være valid er det viktig at forskeren hele tiden reflekterer over sin egen rolle og eventuell påvirkning på datamaterialet. For det første må det redegjøres for utvalg av informanter, og hvorvidt de er ”riktige” og om de har formidlet ”sann” informasjon. For det andre må analysen gjennomgås kritisk for å finne ut om de forklaringene forskeren mener finnes, er reelle (Jacobsen 2011: 216). I dette kapitlet redegjør jeg for utvalg av informanter og reflekterer kontinuerlig over min egen rolle som forsker. Mens de skriftlige kildene la et grunnlag for å kartlegge prosessen, ga informasjonen fra informantene meg muligheten til å bore dypere i de dokumentene jeg benyttet. Datamaterialet var samlet sett svært egnet til å besvare oppgavens problemstilling. Jeg er i tillegg tydelig på hvilken kontekst intervjuene og fortolkningen finner sted i. Slik kan jeg forholde meg kritisk til egne tolkninger, som igjen er nødvendig for at forskningen skal være valid.

Reliabilitet handler om forskningens pålitelighet, og avhenger av om undersøkelsen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte. Begrepet referer også til spørsmålet om en annen forsker som anvender de samme metodene ville ha kommet frem til samme resultat. Spørsmålet er derimot hvorvidt dette med repliserbarhet er et relevant kriterium i kvalitativ forskning. I stedet er det viktig at forskeren argumenterer for reliabilitet ved å redegjøre for hvordan dataene er blitt utviklet i løpet av forskningsprosessen, og slik overbevise leseren om kvaliteten på forskningen, og dermed også verdien av resultatene (Thagaard 2009: 198). Jeg mener at informantene hadde muligheten til å snakke fritt ut i fra relativt åpne spørsmål uten å bli ledet i noen bestemt retning. Jeg følte allikevel at de svarte ærlig og var interessert i å fortelle. Konteksten anser jeg som ikke-påvirkende, da intervjuene fant sted i deres kontekst. Dette er noe jeg diskuterer senere i kapitlet.

Hensikten med kvalitative metoder er som regel ikke å generalisere fra utvalget av enheter til en større gruppe enheter. De har heller til hensikt å forstå og utdype begreper og fenomener,

det vil si få tak på generelle fenomener (Jacobsen 2011: 222). Men overførbarhet kan også oppnås i kvalitativ forskning. Tolkningen som utvikles innenfor rammen av et forskningsprosjekt kan være relevant i andre sammenhenger, og et av casestudiers formål er at de har et siktemål rettet mot å oppnå kunnskap som peker ut over den casen forskningen fokuserer på. (Thagaard 2009). Mitt fokus har derimot vært å studere en konkret og kontekstavhengig situasjon for å forstå prosessen rundt EUs arktiske politikkutforming. Jeg vil likevel peke på noen tendenser senere i oppgaven som også kan være gjeldende i andre deler av EUs utenrikspolitiske politikkutforming.

4.4 Datainnsamling

Det finnes ulike metoder for å innhente data, og det er viktig å velge en metode som legger til rette for en så god kunnskapsinnhenting som mulig. For å kunne besvare oppgavens problemstilling på en tilstrekkelig og god måte, anser jeg en kombinasjon av intervju og dokumentanalyse som egnet metode for datainnsamling.

4.4.1 Skriftlige kilder

Når det gjelder datainnsamling har jeg benyttet både første- og annenhånds skriftlige kilder. Etersom en stor del av oppgaven går ut på å beskrive utformingen av EUs arktiske politikk fra 2008 til 2012, har EUs egne dokumenter og uttalelser vært sentrale. Dette er hovedsakelig snakk om fem offentlige dokumenter, henholdsvis Parlamentets resolusjoner fra 2008 og 2011, Rådets konklusjon fra 2009 og Kommisjonens kommunikasjoner fra 2008 og 2012. Informasjonen som fremgår av disse dokumentene er noe varierende, men de sier noe om hvordan de enkelte institusjonene forholder seg til ulike arktiske spørsmål og gir en pekepinn på hvorvidt de fremmer en tettere og sterkere utvikling eller ikke.

Når det gjelder dokumentenes troverdighet er det to ting som bør kommenteres. For det første inneholder dokumentene kun informasjon om spørsmål det har vært enighet om. For det andre nevnes det ikke hvilke spørsmål som skapte debatt. Det er på den måten vanskelig for leseren å vite hvilke temaer som det er uenighet om og hvilke spørsmål som er utelatt i dokumentene. George og Bennett (2005: 100) sier at: ”For å kunne analysere tekstens innhold og betydning er det viktig at forskeren reflekterer over hvem som snakker til hvem, til hvilken hensikt og

under hvilke omstendigheter”. Mens Rådet er medlemslandenes talestol i EU, er Kommisjonen og Parlamentet overnasjonale institusjoner som jobber for et tettere europeisk samarbeid. Hvilke signaler de tre ulike EU-institusjonene ønsker å fronte utad gjennom sine dokumenter kan derfor være svært forskjellig.

I tillegg til førstehåndsinformasjon fra EUs egne institusjoner finnes det forskningsartikler som har analysert EUs offentlige dokumenter og deler av den arktiske politikktutformingsprosessen. Da disse artiklene har det samme formålet som meg, å beskrive og analysere en utad noe uklar prosess, anser jeg disse artiklene som nyttige og troverdige kilder. Informasjonen i artiklene kryssjekkes naturligvis med hverandre og med EUs egne dokumenter. Danmark, Sverige og Finlands nasjonale nordområdestrategier har også vært sentrale kilder å benytte i forhold til oppgavens forskningsspørsmål som omhandler påvirkning fra de arktiske EU-medlemslandene. I tillegg har to tidligere mastergradsoppgaver som omhandler EU og Arktis vært med på å gi meg god bakgrunnsinformasjon til oppgaven generelt (Østhagen 2011, Holdhus 2010).

4.4.2 Intervju

For å supplere mine skriftlige kilder har jeg gjennomført sju dybdeintervjuer med byråkrater og diplomater i Brussel. Alle informantene jobber enten daglig med arktiske spørsmål eller har god innsikt i prosessen på grunn av tidligere erfaring innenfor arktiske spørsmål. Intervjuene var helt nødvendige å gjøre for å få tilstrekkelig informasjon for å besvare problemstillingen. De skriftlige kildene tilbyr kun begrenset informasjon om prosessen rundt EUs arktiske politikk, og ettersom dette er en pågående prosess der det stadig skjer noe nytt, var det viktig å gjøre nye og egne intervjuer.

Valg av informanter skjedde gjennom en lengre prosess i løpet av høsten 2012 der jeg bygde meg opp en kunnskapsbase og satte meg inn det politiske systemet i EU. For å få tilstrekkelig og pålitelig informasjon var det viktig for meg å intervju personer fra ulike institusjoner med høy relevans og god kjennskap til prosessen. Jeg bestemte meg derfor raskt for at jeg ønsket å intervju representanter fra alle EU-institusjonene, slik at jeg kunne få innsikt i institusjonens egne dokumentutgivelser samt institusjonens syn på den arktiske politikken. Dette innebærer representanter fra Kommisjonen, Parlamentet og Rådet. I utgangspunktet ønsket jeg også å gjøre intervju med en representant fra EUs utenrikstjeneste EEAS (European External Action

Service), men av tidsmessige årsaker lot dette seg dessverre ikke gjennomføre. Jeg anser allikevel informasjonen jeg fikk fra de andre informantene som tilstrekkelig for å kunne besvare oppgavens problemstilling. Etter hvert bestemte jeg meg også for at jeg ønsket å snakke med personer fra alle de arktiske EU-delegasjonene Danmark, Sverige og Finland. Disse intervjuene var først og fremst knyttet til å besvare det andre forskningsspørsmålet i oppgaven som omhandler påvirkning fra de arktiske EU-medlemslandene. I tillegg ville også disse informantene bidra med kunnskap fra innsiden av Rådet ettersom alle sitter i relevante arbeidsgrupper i institusjonen som representerer medlemslandene.

For å inkludere et syn ”utenfra”, valgte jeg å intervju representanter fra den norske EU-delegasjonen i Brussel. I og med at Norge og EU har hatt en tett dialog angående Arktis de siste årene, var det naturlig å tenke seg at også den norske delegasjonen satt på nyttig informasjon. Alle informantene ble nøye utvalgt og anses som en av de beste kontaktpersonene for arktiske spørsmål i sin institusjon eller delegasjon. I løpet av intervjuene fikk jeg bekreftet at jeg hadde fått kontakt med personer med god kunnskap og innsikt i prosessen. På den måten kvalitetssikret jeg informantene. En utfordring jeg møtte på i Brussel var informantenes manglende erfaring og innsikt i den arktiske politikken begynnelsen. Dette løste jeg blant annet ved å intervju en norsk diplomat som tidligere var utstasjonert i Brussel på telefon. Hennes erfaringer fra den tidlige fasen kunne supplere mine intervjuer fra Brussel. I tillegg fikk jeg tilgang til intervjuer gjort av en forskerkollega som arbeider innenfor samme tema. Intervjuene hadde blitt gjort i perioden 2008 – 2010, og informasjonen i disse intervjuene ble hovedsakelig brukt til å gi bakgrunnsinformasjon og forståelse for den tidlige delen av prosessen. To av disse informantene er referert til i oppgaven, i tabellen nedenfor er dette informant H og informant I. Av forskningsetiske årsaker kan jeg ikke gå nærmere inn på identiteten til informantene.

Tabell 4.1. Informanter

Informant A	Policy Officer, Kommisjonen
Informant B	Principal Administrator, Europaparlamentet
Informant C	Diplomat i den svenske EU-delegasjonen
Informant D	Diplomat i den danske EU-delegasjonen
Informant E	Diplomat i den finske EU-delegasjonen

Informant F	Diplomat i den norske EU-delegasjonen
Informant G	Diplomat, tidligere utstasjonert ved den norske EU-delegasjonen
Informant H	Tidligere medlem av ”inter-service group”
Informant I	Senior Arctic Official, Danmark

De fleste intervjuene ble gjennomført i løpet av en uke i Brussel i starten av desember 2012. For å kunne gjennomføre intervjuene i tråd med oppgavens hensikt og få informasjonen jeg trengte, valgte jeg å ta utgangspunkt i en halvstrukturert intervjuguide. Ettersom intervjuguiden var relativt omfattende og informantene hadde ulike utgangspunkt for å svare på alle spørsmålene, var det nødvendig med en høy grad av fleksibilitet. Jeg lot i stedet deres bakgrunn og kunnskap styre hvilken del av spørsmålene som skulle vies mest oppmerksomhet. Intervjuguiden endret seg også noe underveis ettersom intervjuene ble gjort. Dersom det dukket opp et interessant tema i løpet av et intervju, fulgte jeg opp denne tråden i det neste intervjuet dersom det var naturlig. Dette anser jeg ikke som noe problem ettersom materialet fra intervjuene ikke skal sammenlignes, men benyttes for å gi en helhetsforståelse. Informasjonen fra intervjuene utfyller hverandre på en god måte, og overlappende forklaringer bidro både til å belyse ulike syn og til å kryssjekke detaljer. Dette var med på å kvalitetssikre oppgavens datamateriale.

Jeg benyttet meg av lydopptaker under alle intervjuene. Selv om EUs arktiske politikk er en pågående prosess og derfor kanskje et sensitivt tema, sa alle informantene ja til dette. Dette var til stor hjelp for meg da intervjuene skulle transkriberes, og bidro til at meninger og synspunkter ble holdt intakt og sikret mest mulig rett gjengivelse av sitater. Selv om jeg ble godt tatt i mot av alle informantene hadde jeg allikevel ofte en følelse av en sterk asymmetrisk intervjusituasjon. Dette skyldes informantenes høye posisjoner og min manglende erfaring som forsker. Det gjorde det både vanskelig å stille gode oppfølgingsspørsmål, samtidig som det bidro til at retningen i samtalen i stor grad ble styrt av informantene. En slik følelse er vanskelig å unngå, men jeg mener allikevel at informasjonen jeg fikk av informantene var god og tilstrekkelig for å besvare min problemstilling. Hvert intervju varte omtrent en time og jeg opplevde at samtlige informanter var engasjerte og interessert i å fortelle om sine erfaringer. Selv om informantene var de beste kontaktpersonene for arktiske spørsmål i sin institusjon eller delegasjon, fikk jeg inntrykk av at arktiske spørsmål hadde noe ulik prioritet, særlig blant de nordiske delegasjonene. Informantene

snakket på vegne av seg selv og sin institusjon eller delegasjon, og jeg følte at intervjuene ga meg fylldig og relevant informasjon til å utfylle mine skriftlige kilder. Intervjuguiden finnes som vedlegg i oppgaven.

I løpet av intervjuene kom jeg borti flere interessante navn som kunne ha vært potensielle informanter. Når man ønsker å kartlegge en flerårig prosess vil det bestandig dukke opp nye navn med kjennskap til temaet. Jeg vurderte å gjøre flere intervjuer, men når alt datamaterialet var samlet inn anså jeg det som dekkende til å besvare problemstillingen. Jeg tror ikke jeg ville oppnådd en ytterligere forståelse for fenomenet ved å gå ut over disse sju informantene. Jeg betrakter dermed dette utvalget for tilstrekkelig stort, i hvert fall med tanke på forskningsarbeidets størrelse. Til sammen vurderer jeg mine skriftlige og muntlige kilder som tilstrekkelig informasjon til å besvare oppgavens problemstilling.

4.5 Etiske problemstillinger

Forskeren har et vitenskapelig ansvar som krever at man forholder seg til etiske prinsipper som gjelder internt i forskningsmiljøer og i omgivelsene. I intervjusituasjonen er det et viktig prinsipp at deltakelse i forskningsprosjekter ikke på noen måte skal være med på å skade informantene (Thagaard 2009). Informantene ble kontaktet per e-post med beskrivelse av prosjektet, samtykkeerklæring og hvorfor akkurat de var interessante intervjuobjekter. De fikk muligheten til å velge grad av anonymitet, og de ble informert om muligheten til å trekke seg fra prosjektet underveis. Alle informantene ønsket å være anonyme, men det var ingen som ba om å få lese gjennom transkripsjoner eller sitater. Informantenes anonymitet anser jeg ikke som et problem for prosjektets hensikt. For å besvare problemstillingen var det viktigere å gjøre gode og informative intervjuer, enn det var å redegjøre for informantenes bakgrunn og identitet. Informasjonen som kom frem under intervjuene er ikke vurdert som sensitiv, men ettersom politikktutformingsprosessen er pågående, kan det likevel tenkes at informasjon ble holdt tilbake av informantene. Dette er noe jeg som forsker ikke kan kontrollere. Prosjektet er meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og oppfyller deres krav om en etisk forsvarlig forskningsprosess.

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg argumentert for metodevalg og hvorfor oppgaven egner seg godt som en casestudie. Jeg har gjort rede for utvalg av informanter, hvordan datainnsamling har foregått gjennom dokumentanalyse og intervju samt vist hvilke metodiske utfordringer jeg har møtt på i løpet av forskningsprosessen. I dette kapitlet har jeg i tillegg reflektert rundt min rolle som forsker og mine etiske avveininger i oppgaven. Slik har jeg kvalitetssikret oppgaven og sørget for gjennomsiktighet ved å redegjøre for prosjektets validitet, reliabilitet og muligheten for eventuell overførbarhet.

5. DEN ARKTISKE POLITIKKUTFORMINGSPROSESSEN

Utformingen av EUs arktiske politikk er en pågående prosess med et mål om å utvikle en felles strategi for videre engasjement i Arktis. Prosessen startet formelt i 2008, parallelt med en generelt økende interesse for den arktiske regionen. I løpet av de siste fem årene har alle de tre institusjonene i EU involvert seg i prosessen, og de politiske uttalelsene har utviklet seg gradvis gjennom innspill fra ulike aktører. I dette kapittelet vil jeg først kort gjøre rede for de tre arktiske EU-medlemslandene Danmark, Finland og Sverige sine interesser og perspektiv på Arktis. Deretter vil jeg redegjøre for den arktiske politikkkutformingsprosessen fra 2008 til 2012. Dette vil belyse hvordan prosessen har forløpt, hvilke aktører og institusjoner som har vært involvert til hvilken tid, og hvilke syn og interesser som har hatt størst gjennomslag så langt.

5.1 De arktiske EU-medlemslandene og deres interesser i Arktis

Blant de åtte arktiske landene med geografisk plassering nord for polarsirkelen finner vi de tre EU-medlemmene Danmark, Finland og Sverige. Selv om det kun er Danmark som, gjennom Grønland, har kystlinje til Polhavet og derfor er en av de såkalte ”arktiske fem”, betegnes alle tre som arktiske stater med fullverdig medlemskap i Arktisk Råd. Alle de arktiske EU-medlemslandene har respondert på utviklingen i Arktis gjennom å (re)definere⁹ sine nasjonale interesser og strategier for Nordområdene, sin rolle i Arktis og samarbeid med relevante aktører. I dette avsnittet beskrives kort Danmark, Finland og Sverige sitt forhold til den arktiske regionen, deres nasjonale nordområdestrategier og hvordan de ser på EUs rolle i Arktis. Årsaken til at kapittelet innledes på denne måten, er den spesielle rollen som disse tre landene spiller i politikkkutformingen. Det som gjør den arktiske politikken spesiell er at den berører disse tre medlemslandenes vitale interesser, mens den er av mye mindre relevans for de andre medlemslandene i EU. Det betyr at Danmark, Finland og Sverige besitter en sterk posisjon med tanke på å bidra med arktisk kunnskap og påvirke politikkens innhold og retning. En redegjørelse av deres perspektiver er nødvendig for å kunne forklare påvirkningen de har hatt på hele prosessen senere i oppgaven.

⁹ Danmark lanserte sin første nordområdestrategi i 2008 og oppdaterte denne i 2011

5.1.1 Danmark

Danmark er en av de fem statene med arktisk kystgrense, til tross for at det er det sydligste av de nordiske landene. Dette er fordi Danmark omfatter bilandet Grønland som ligger nord for polarsirkelen. Mens Danmark er medlem av EU, meldte Grønland seg ut i 1985. Etter utmeldelsen fikk Grønland status som et av de såkalte ”oversjøiske land og territorier” (OCT). Forholdet mellom EU og Grønland har siden vært noe anstrengt på grunn av uenigheter rundt spørsmålet om selfangst, men også rundt spørsmål knyttet til klimaendringer og mineralutvinning (Heininen 2012). Grønland har fått gradvis utvidet selvstyre på de fleste områder, bortsett fra i utenriks- og sikkerhetspolitikken, som fortsatt styres fra København.

Danmark var det første av de tre arktiske EU-medlemslandene som lanserte en nasjonal strategi for Arktis allerede i mai 2008 (Namminersornerullutik Oqartussat og Udenrigsministeriet 2008). Strategien ga en oversikt over pågående aktiviteter i Arktis og hadde et todelt hovedfokus, for det første å styrke Grønlands utvikling mot økt selvstyre, og for det andre å fastholde Danmarks rolle som en viktig aktør i Arktis. I august 2011 ble det lansert en ny arktisk strategi for perioden 2011-2020 (Ministry of Foreign Affairs of Denmark 2011). Ifølge det nye strategidokumentet vil Kongeriket Danmark - bestående av et likeverdig partnerskap mellom Danmark, Færøyene og Grønland - arbeide for ”et fredelig, sikkert og trygt Arktis, med bærekraftig vekst og utvikling, med respekt for Arktis sitt skjøre klima, og i tett samarbeid med internasjonale partnere”. Basert på disse målene kan man tolke Danmarks fokus i Arktis til å omhandle fire prioriteringsområder (Heininen 2012): 1. Å styrke den maritime sikkerheten, og håndheve suverenitet og overvåking. 2. Å utnytte mineralressurser og nye økonomiske muligheter, samtidig som man har fokus på bærekraftig og kunnskapsbasert vekst og utvikling. 3. Å fremme forskning på klimaendringer og ivareta den arktiske naturen basert på vitenskapelig kunnskap. 4. Å prioritere globalt samarbeid og forbedre samarbeidet med Arktisk Råd og med EU. Hovedfokuset i strategien er fortsatt todelt, der det på den ene siden er beholdt fokus på målet om å styrke Danmarks rolle i regionen, og det på den andre siden fokuseres på miljø og geopolitiske endringer i Arktis. Strategien understreker viktigheten av internasjonal lov, særlig Havrettskonvensjonen som gir Danmark og de fire andre kyststatene spesielle rettigheter i Arktis. Når det kommer til suverenitet og forsvar, er Danmark det eneste av de tre nordiske EU-landene som i sin strategi fremhever viktigheten av NATO og samarbeidet mellom de fem arktiske kyststatene. Grønlands rolle fremheves naturlig nok gjennom hele strategien, da dette er Danmarks nøkkel til den arktiske regionen. Til tross for eget selvstyre, er Grønlands utenriks- og

sikkerhetspolitikk fortsatt underlagt det danske utenriksdepartementet. Det betyr at Danmark må forsvare danske og grønlandske interesser samtidig, noe som ikke bestandig er like enkelt. Ifølge en dansk informant ”hadde det av og til vært enklere å si seg enig med resten av Brussel, og for eksempel forby hval- og selfangst”¹⁰. Ettersom Grønland heller ikke anses som medlem i Arktisk Råd alene, går all forhandling og kommunikasjon gjennom danske representanter. Danmark forsøker derimot å skape forståelse hos sine kolleger i Arktisk Råd om at Grønland ”ikke bare må sitte på sidelinjen som en observatør, men må få en fullverdig plass ved forhandlingsbordet”¹¹.

Danmark støtter EUs søknad om observatørstatus i Arktisk Råd. EU som en stor handelsaktør og energiimportør har legitime interesser i Arktis, og kan spille en positiv rolle i et samarbeid med andre store aktører som Russland og USA. Samtidig kan dansk støtte til EUs søknad hjelpe Danmark med å oppnå støtte for eget forslag om å gi Grønland en større plass i Arktisk Råd. All forhandling handler tross alt om å gi og ta¹¹. Likevel er Danmark det EU-landet som helst ønsker å holde EU på en armlengdes avstand og si at dette er noe de arktiske landene klarer på egenhånd. Det er de som har holdt mest igjen og vært tydeligst på at man ikke skal bringe inn nye elementer, men holde seg til de samarbeidsorganene som allerede finnes¹².

5.1.2 Finland

Finland har vært en av de åtte arktiske statene siden starten på dagens arktiske samarbeid¹³, og finsk geografi og historie gjør at Finland har store økonomiske, politiske og sikkerhetspolitiske interesser i Arktis. Nordområdestrategien som ble lansert i juni 2010 åpner med å bekrefte at Finland er et av de nordligste landene i verden, og på den måten en naturlig aktør i Arktis. Den påpeker at et generelt økende fokus på Arktis har vært med på å styrke regionens betydning globalt de siste årene (Prime Minister's Office 2010). Strategien sier deretter at selv om regionen i dag er fredelig og stabil, gjennomgår den store forandringer med tanke på klima og økt transport. På bakgrunn av dette er det behov for en helhetlig evaluering av dagens situasjon og omstendigheter. I strategien beskrives først Finlands politiske mål i de fire sektorene miljø, økonomiske aktiviteter, transport og infrastruktur, og

¹⁰ Opplysning fremkommet under intervju med informanter i det danske utenriksdepartementet

¹¹ Opplysning fremkommet under intervju med dansk EU-diplomat

¹² Opplysning fremkommet under intervju med norsk EU-diplomat

¹³ Grunnlaget for aktivitetene under Arktisk Råd ble lagt gjennom Den arktiske miljøvernstrategien (AEPS), som kom til på finsk initiativ i 1989 og to år senere ble underskrevet av ”de arktiske åtte” (Hønneland 2011: 76)

urbefolkning. Deretter listes det opp en rekke midler som kan brukes for å oppnå disse målene nasjonalt og i internasjonale og regionale fora. Finland er det eneste av de tre nordiske EU-landene som har inkludert et eget kapittel om EU og den arktiske regionen i sin nordområdestrategi. Strategien mangler et tydelig hovedfokus, men vektlegger særlig økonomisk utvikling, i tillegg til økt internasjonalt samarbeid om arktiske spørsmål (Heininen 2012).

På grunn av sitt forhold til Russland, har Finland et litt annerledes syn på EU enn de andre nordiske landene. Ved å få mest mulig ryggdekning og drahjelp fra EU, føler nok finnene at ”de står sterkere som et EU, enn som et Finland i forhold til Russland”¹⁴. Finland anser derfor EUs økende interesse for Arktis som utelukkende positiv. Etersom EU allerede deltar i en rekke samarbeid med arktiske aktører i ulike sektorer, anser Finland EU som en svært relevant aktør i Arktis. I tillegg til å ha egne interesser i Arktis, har EU også et ansvar ettersom europeisk industri og forurensning er med på å påvirke det arktiske klimaet. På bakgrunn av dette støtter Finland EUs søknad om permanent observatørstatus i Arktisk Råd. Men det er også viktig for Finland å selv beholde en sentral rolle i Arktis, og vektlegger i nordområdestrategien Arktisk Råd sin rolle som det ledende organ for arktisk samarbeid. Finske myndigheter har lenge arbeidet for at EUs planlagte etablering av et arktisk informasjonssenter skal plasseres i Rovaniemi¹⁵. Per i dag (våren 2013) tyder mye på at Kommisjonens valg faller på den nordlige finske byen (Nord-Norges Europakontor 2013).

5.1.3 Sverige

Sverige var det siste av de tre arktiske EU-medlemslandene, men også den siste av alle de åtte arktiske statene, til å lansere en nasjonal strategi for Nordområdene. Det skjedde 12. mai 2011 (Ministry of Foreign Affairs of Sweden 2011), samme dag som Sverige overtok formannskapet i Arktisk Råd. Før dette hadde det ikke vært så mange uttalelser eller taler fra svenske politikere angående Arktis og nordområdespørsmål. Den første svenske konferansen som omhandlet Arktis ble avholdt i april 2011. Den fokuserte på utfordringer i den arktiske regionen, og styring i form av samarbeid, som for eksempel Arktisk Råd. Sverige er en av grunnleggerne bak Arktisk Råd, og har dermed vært involvert i dagens arktiske samarbeid siden begynnelsen. Sverige har sterke historiske, geografiske og demografiske bånd som

¹⁴ Opplysning fremkommet under intervju med norsk EU-diplomat

¹⁵ Opplysning fremkommet under intervju med finsk EU-diplomat

knytter landet til den arktiske regionen (Heininen 2012). Den svenske nordområdestrategien omhandler først og fremst tre hovedprioriteringsområder. For det første miljø og klima, for det andre økonomisk utvikling, og for det tredje urbefolkning og deres leveforhold. Strategien fremhever et mål om å styrke Arktisk Råd, og støtter EUs søknad om permanent observatørstatus. EU anses av Sverige som en relevant og god samarbeidspartner i Arktis, og det økende engasjementet fra EUs side ønskes derfor velkommen¹⁶. Sverige ønsker ifølge den nasjonale strategien å fremme EU som en relevant samarbeidspartner innenfor ulike politikkområder, og vil bidra aktivt til utformingen av EUs arktiske politikk. Til tross for dette positive utgangspunktet, har Sverige vært det mest passive og nøytrale av de tre arktiske EU-medlemslandene.

5.1.4 Oppsummering

På grunn av ulike rettigheter i Arktis, har de tre arktiske EU-medlemslandene forskjellige interesser og perspektiver på Arktis. Dette gjør seg synlig i de nasjonale nordområdestrategiene.

Felles for alle tre er at de anser EU som en relevant aktør i Arktis og støtter Kommisjonens søknad om permanent observatørstatus i Arktisk Råd. En utvidet rolle for EU i Arktis vil sannsynligvis styrke Sverige og Finland sine egne posisjoner ved at de både blir fullverdige medlemmer på egenhånd og observatører gjennom EU. Arktisk Råd er deres ”inngangsbillett” til Arktis ettersom ingen av dem har territorielle krav. Det er derfor i deres ønske å styrke og utvide dette samarbeidet. Selv om Danmark også anser EU som en relevant aktør, er de mer opptatt av å begrense EUs innflytelse og ønsker at EU skal spille ”annenfiolin” i Arktis.

Hovedfokuset i de nasjonale nordområdestrategiene skiller de tre landene fra hverandre. Mens Sverige og Finland først og fremst har fokus på økonomisk utvikling og ”myke” politikkområder (”low politics”), er det kun Danmark som fremhever kyststatenes særlige rettigheter og enigheten rundt FNs Havrettskonvensjon. Danmark er i tillegg den eneste som fokuserer på viktigheten av NATO og samarbeidet mellom ”de arktiske fem”. Den danske arktiske nordområdestrategien skiller seg fra de to andre, ettersom Danmark har større interesser å beskytte og må ivareta Grønlands interesser på utenrikssiden. Det er derfor viktig

¹⁶ Opplysning fremkommet under intervju med svensk EU-diplomat

at EU ikke kommer inn og fortrenger nasjonalstatenes rolle på noen måte¹⁷. Det er viktig å huske at det også blant EUs arktiske medlemsland finnes ulike interesser og tilnærminger, og at det er klare forskjeller mellom hva man ønsker at EU skal og bør gjøre. Ytterpunktene er nok Finland og Danmark, der finnene ønsker at EU skal være med på å ivareta fellesinteressene, mens danskene er mest opptatt av suverenitetsoverholdelse og minst mulig innblanding fra andre enn de fem arktiske kyststatene.

5.2 Den tidlige fasen

5.2.1 EUs inntreden i Arktis

Med Danmarks og Grønlands inntreden i datidens EF i 1973 fikk EU for første gang hav- og landterritorier nord for polarsirkelen. Utvidelsen brakte den arktiske regionen nærmere Brussel, men allerede i 1985 meldte Grønland seg ut av Fellesskapet, og da forsvant på mange måter bevisstheten rundt arktiske spørsmål i Brussel. Med Sveriges og Finlands beslutning om å melde seg inn i EU i 1995 fikk Unionen igjen territorier nord for polarsirkelen og et nytt fokus nordover (Wegge 2012b). Allerede i 1997 lanserte den finske statsministeren Paavo Lipponen "the Northern Dimension Initiative" (Arter 2000), det som i 2006 ble omformet til Den nordlige dimensjon (ND). Dette er et samarbeid mellom fire likeverdige partnere – EU, Island, Norge og Russland (Utenriksdepartementet 2011a). Finlands første politiske initiativ som EU-medlem etterspurte en forbedring av ulike samarbeid i nord for å øke fokuset på EUs "nye" region samt håndtere de utfordringene og mulighetene regionen representerer på en bedre måte. Men til tross for at dette åpnet et slags arktisk vindu, fokuserte ikke den nordlige dimensjonen på Arktis, og den spesifikke arktiske dimensjonen ble aldri utviklet gjennom dette engasjementet.

5.2.2 En konsekvens av klimaendringer

Miljøspørsmål knyttet til Arktis dukket opp i Parlamentet allerede på slutten av 80- og begynnelsen av 90-tallet, men det var først fra midten av 2000-tallet at mer konkrete idéer om den arktiske regionen ble nevnt. Parlamentsmedlem og visepresident i Parlamentet Diana Wallis konfronterte Kommisjonen opptil flere ganger i perioden 2005 til 2007 med spørsmål

¹⁷ Opplysning fremkommet under intervjuer med dansk EU-diplomat og norsk EU-diplomat

knyttet til EUs rolle og deltakelse i Arktis og Arktisk Råd (Maurer 2010). Arktis som et potensielt politikkområde ble derimot for første gang nevnt av Kommisjonen i kommunikasjonen fra oktober 2007 som omhandlet EUs felles maritime politikk (Europakommisjonen 2007b). I tilhørende handlingsplan står det:

In 2008, the European Commission will produce a report on strategic issues for the EU relating to the Arctic Ocean, building on work already done under the Northern Dimension Policy and in other fora. 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 (Europakommisjonen 2007a: 30).

Idéen om en felles arktisk politikk ble imidlertid for første gang lansert i et strateginotat med tittelen "Klimaendringer og internasjonal sikkerhet", utgitt av kommissæren for eksterne relasjoner Benita Ferrero-Waldner og høyrepresentanten for utenriks- og sikkerhetspolitikk Javier Solana i mars 2008. Den såkalte Solanarapporten fokuserte hovedsakelig på eventuelle sikkerhetsutfordringer i Arktis knyttet til smelting av havis og uoppgjorte grenser:

The rapid melting of the polar ice caps, in particular, the Arctic, is opening up new waterways and international trade routes. In addition, the increased accessibility of [...] resources in the Arctic region is changing the geostrategic dynamics of the region with potential consequences for international stability and European security interests. The resulting new strategic interests are illustrated by the recent planting of the Russian flag under the North Pole (Europakommisjonen og Unionens høyrepresentant for FUSP 2008).

Våren 2008 besluttet Kommisjonen å utarbeide en rapport om Unionens interesser i Arktis, og det ble opprettet en såkalt "inter-service group" til å skrive den. Gruppen ble ledet av ungarenen János Herman fra generaldirektoratet for utenriksrelasjoner (DGRELEX) og bestod i tillegg av representanter fra en rekke andre generaldirektorater¹⁸. Mye tyder på at det var prestisje i å få lederansvaret for denne gruppen. I prinsippet kunne også generaldirektoratene for miljø (DGENV) eller fiskeri og maritime saker (DGMARE) hatt dette lederansvaret, da den arktiske politikken i stor grad er relatert til EUs maritime politikk, og et av EUs hovedfokus fra starten av har vært miljø og klima. Men fordi det er snakk om en omfattende politikk som omhandler flere politikkområder, og fordi idéen kom fra personer i DGRELEX, var det her lederansvaret ble plassert¹⁹. Inter-service-gruppen eksisterer fortsatt, men ledes i dag av utenriktjenesten EEAS¹⁸. En av de første utfordringene som gruppen møtte var å

¹⁸ Opplysning fremkommet under intervju med informant i Parlamentet

¹⁹ Opplysning fremkommet under intervju med informant i "inter-service group"

tilegne seg kunnskap om den arktiske regionen. Mangelen på kunnskap fra EU sin side skulle også gi denne gruppen en annen utfordring, nemlig å formidle synspunktene til EUs institusjoner, i tillegg til å drive ”brannslukning” etter dårlig formulerte utspill (Wegge 2012b: 5). Institusjonenes uttalelser blir ofte misforstått som offisiell EU-politikk, mens de egentlig er uttrykk for disse institusjonenes (eller til og med en liten gruppe innen disse institusjonene) prioriteringer på gitte stadier i prosessen (Offerdal 2011). Et eksempel på dette er Parlamentets resolusjon fra 9. oktober 2008, som etterspurte en mer aktiv tilnærming fra Brussel:

[The European Parliament] 13. Remains particularly concerned over the ongoing race for natural resources in the Arctic, which may lead to security threats for the EU and overall international instability. 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 (Europaparlamentet 2008).

Parlamentet satte med dette spørsmålsteget ved Havrettskonvensjonens gyldighet og la frem et forslag om en ny internasjonal traktat om beskyttelse av Arktis. Dette initiativet var et resultat av de tidligere utspillene fra Parlamentet, og ble i stor grad drevet frem av parlamentsmedlem og visepresident i Parlamentet Diana Wallis samt partiene De Grønne og Alliansen av liberale og demokrater for Europa (ALDE). Synspunktene stammet hovedsakelig fra en liten gruppe med en klar naturvernagenda med et ønske om å sikre et uberørt område, men som nok hadde liten forståelse for nasjonale interesser og storpolitikk²⁰. Selv om dette utspillet kun representerte synet til et fåtall i Parlamentet, skapte det konflikt mellom EU og de arktiske medlemslandene som vokter sine suverenitetskrav i Arktis (Wegge 2012b). Resolusjonen ble vedtatt med stort flertall i Parlamentet, men det ble imidlertid etter hvert klart at denne resolusjonen ikke hadde støtte i Kommisjonen. Etter et møte med Jens Stoltenberg i Brussel 12. november 2008 uttalte Kommisjonens president Jose Manuel Barroso ”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” (EU Observer 2008). Slik erklærte han FNs Havrettskonvensjon som det rammeverket EU ville godta for Arktis.

Et annet tydelig signal om at parlamentarikernes interesse er økende, var resolusjonen som Parlamentet forberedte våren 2009. Denne resolusjonen tok opp igjen spørsmålet om en

²⁰ Opplysning fremkommet under intervju med norsk EU-diplomat

arktisk traktat og foreslo et moratorium på all ressursutvinning i Arktis. I et innlegg dagen før avstemning kom derimot utenrikskommissær Ferrero-Waldner med en anbefaling om å trekke resolusjonen tilbake, da den kunne være uheldig på grunn av de arktiske statenes motstand mot et slikt moratorium. Dersom denne resolusjonen gikk gjennom, så ville det kunne skade Kommisjonens muligheter for å bli permanent observatør i Arktisk Råd. På grunn av sterkt press fra både Kommisjonen og flere av de arktiske statene, valgte Parlamentet å trekke tilbake resolusjonen ²¹.

Dette engasjementet i Parlamentet fant sted parallelt med en generelt økende interesse for Arktis, noe som bidro til å gjøre temaet mer politisk relevant og som førte til at det kom høyere opp på agendaen i ulike fora. Få år tilbake i tid var regionen geografisk avsidesliggende og av liten relevans, men ettersom klimaendringene har fått havisen til å smelte, åpner dette både for nye handelsruter og utnytting av arktiske ressurser. Som en konsekvens knytter stadig flere land Arktis til sin egen utenriks- og sikkerhetsstrategi. Når det gjelder EUs tilknytning til regionen, viser rapporter at omtrent halvparten av fisken som fanges i Arktis konsumeres i EU, og at en fjerdedel av all olje og gass som utvinnes i Arktis går til EU og bidrar til energisikkerhet i Europa. EU-landene har til sammen verdens største handelsflåte og har dermed store interesser i arktisk shipping og adgang til strategisk viktige sjøveier (Weber og Romanyshyn 2011). Et eksempel på EUs økte interesse for den arktiske regionen, er høyrepresentant Catherine Ashton's besøk på Svalbard i 2012 som var et ledd i hennes arbeid med å innhente kunnskap om Arktis (Europaportalen 2012). Ashton's personlige engasjement i en arktisk politikk har slik bidratt til at Arktis i større grad er blitt en prioritert sak i EUs utenriktstjeneste EEAS. Det er også sannsynlig at EU raskt anså dette som en sak man kunne profilere seg litt på. Arktis anses av flere som et fredelig hjørne i verden hvor EU har mulighet til å spille en positiv rolle og utarbeide en felles politikk på et mindre kontroversielt område²².

²¹ Opplysning fremkommet under intervju med tidligere norsk EU-diplomat

²² Opplysning fremkommet under intervju med norsk EU-diplomat

5.3 EUs initiativ til en arktisk politikk

5.3.1 Kommisjonens kommunikasjon

Da inter-service-gruppens rapport ”Den Europeiske Union og den arktiske regionen” ble lagt frem av Kommisjonen den 20. november 2008, var dette det første forsøket på en systematisk og koordinert strategi for Arktis. Kommunikasjonen var et signal fra Kommisjonen om å sette i gang en politisk prosess, et signal rettet mot Rådet og Parlamentet som de kunne følge opp.

Kommisjonens rapport 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 et forbedret multilateralt styre i Arktis (Europakommisjonen 2008b). Forslaget fra Parlamentet angående en ny arktisk traktat var ikke kommet med, og som forventet var Kommisjonens synspunkt til styresettet i Arktis mye mer moderat. Under det siste punktet om multilateralt styre, beskrev Kommisjonen allikevel:

The main problems relating to Arctic governance include the fragmentation of the legal framework, the lack of effective instruments, the absence of an overall policy-setting process and gaps in participation, implementation and geographic scope. The EU should work to uphold the further development of a cooperative Arctic governance system based on the UN Convention on the Law of the Sea (Europakommisjonen 2008b).

Dette forslaget om et forbedret multilateralt styre var vagt formulert, men vekket likevel bekymring hos de arktiske aktørene²³. Formuleringene bidro til at særlig norske og danske myndigheter arbeidet intenst mot både Rådet og Parlamentet, slik at de ikke skulle gå videre inn på denne veien, men forholde seg til velfungerende samarbeidsordninger som allerede eksisterte. Etter hvert endte både Rådet og Parlamentet opp med formuleringer som ble ansett som relativt ukontroversielle²⁴. Under samme punkt presenterte Kommisjonen handlingsforslaget om at ”[The EU should] enhance input to the Arctic Council in accordance with the Community’s role and potential. As a first step, the Commission will apply for permanent observer status in the Arctic Council” (Europakommisjonen 2008b). Selv om EU har hatt ad hoc status i Arktisk Råd omtrent siden rådets begynnelse på midten av 90-tallet, og det i praksis ikke utgjør noen stor forskjell, ville en slik permanent status være av stor

²³ Opplysning fremkommet under intervju med norsk EU-diplomat

²⁴ Opplysning fremkommet under intervjuer med norsk EU-diplomat og tidligere norsk EU-diplomat

symbolsk betydning og vise EU som en relevant aktør i Arktis²⁵. EUs søknad om observatørstatus ble først tatt opp til vurdering i 2009 og så igjen i 2011. Begge gangene ble søknaden avslått med begrunnelsen om at observatørlandenes rolle må avklares ytterligere før en eventuell utvidelse. Avslaget fra Arktisk Råd kom noe overraskende, og skapte stor skuffelse i Brussel²⁶. Alle de tre arktiske EU-medlemslandene anser EU som en relevant aktør i Arktis og har stilt seg positive til Kommisjonens søknad om permanent observatørstatus²⁷. 15. mai 2013 ble EU tatt opp som permanent observatør på Arktisk Råds ministermøte i Kiruna sammen med seks andre søkerland. Det vil si at det ble tatt en prinsippbeslutning om at EU skal bli observatør, men at dette først vil skje når visse utestående spørsmål mellom EU og Canada er avklart (NRK Nordnytt 2013).

Et annet tema i kommunikasjonen fra 2008 som skapte konflikt mellom EU og særlig de arktiske kyststatene, var spørsmålet om forbud av selprodukter. Fremst blant kritikerne var Parlamentet, som mente at fangsten foregikk på en inhuman måte (Europaparlamentet 2006). Etter en lengre prosess med utstrakt lobbyvirksomhet endte det med at Parlamentet og Rådet i september 2009 vedtok et forbud mot omsetning av selprodukter i EUs indre marked (Europaparlamentet og Ministerrådet 2009). Dette var en sak som rammet Canada, Norge og Grønland. Ettersom danske myndigheter er ansvarlig for Grønlands utenriksrelasjoner, var det Danmark som kjempet mot dette forslaget innad i EU, noe som var med på å skape et meget dårlig klima mellom Danmark og Kommisjonen (Wegge 2012b). Diskusjonen falt i tillegg på et svært uheldig tidspunkt for EU. Samtidig som Kommisjonen søkte om permanent observatørstatus i Arktisk Råd, utfordret de flere av rådets medlemmer på en meget potent symbolsak. Mye taler for at denne selsaken var en av hovedårsakene til Canadas negative holdning til EUs rolle i Arktisk Råd²⁸.

Alt i alt er det interessant å merke seg at sikkerhetsdimensjonen er mindre markant i Kommisjonens kommunikasjon enn den var i Solanarapporten. Mens sistnevnte fokuserte på potensielle sikkerhetsutfordringer i Arktis som kunne resultere i et kappløp om ressurser og en trussel mot europeiske interesser, var Kommisjonens hovedfokus på ”myke” politikkområder som miljø, urfolk og forskning. En årsak til dette kan være at inter-service-

²⁵ Opplysning fremkommet under intervju med tidligere norsk EU-diplomat

²⁶ Opplysning fremkommet under intervju med informant i Parlamentet

²⁷ Opplysning fremkommet under intervjuer med svensk EU-diplomat, dansk EU-diplomat og finsk EU-diplomat

²⁸ Opplysning fremkommet under intervju med norsk EU-diplomat

gruppen og Kommisjonen i mellomtiden hadde bygd seg opp mer kunnskap om den arktiske regionen. En annen årsak kan være at Kommisjonen hadde merket seg de sterke reaksjonene på Parlamentets uttalelser noen uker tidligere, og innså viktigheten av å spille på lag med de arktiske landene. De tre hovedpunktene i kommunikasjonen fra 2008 utgjorde det som skulle bli kjernen i EUs videre arbeid med å utforme en felles arktisk politikk. Kommisjonen argumenterte for EU som en relevant aktør i Arktis og hvorfor EU burde spille en større rolle i denne regionen. Rådet ga få uker etterpå sin anerkjennelse av Kommisjonens uttalelse gjennom en kort konklusjon som en forberedelse til en full gjennomgang året etter (Ministerrådet 2008). I utformingen av den første konklusjonen var Sverige og Finland relativt lite involvert, mens Danmark deltok aktivt og klarte å få inn et avsnitt om urfolk med hensyn til Grønland. Ettersom det for Rådet var like viktig å sende et raskt signal som det var å komme med et detaljert innhold, valgte de å komme med denne korte responsen, for så å komme tilbake med en mer detaljert konklusjon ett år senere²⁹.

5.3.2 Rådets konklusjon

Etter det første avslaget fra Arktisk Råd ble Rådets arbeid med å videreføre fremdriften av en arktisk politikk bevisst satt på vent frem til Sverige overtok formannskapet høsten 2009. En av årsakene til dette var det tsjekkiske formannskapets manglende kompetanse på arktiske spørsmål. Sveriges dobbeltrolle i EU og Arktisk Råd skulle være med på å gi EU den ”fingerspitzgefühl” som de arktiske landene ofte hadde ment manglet i EUs tilnærming til arktiske spørsmål. Sveriges kunnskap og innsikt i de arktiske statenes interesser var viktig i EUs arbeid om å bli en bedre integrert partner i Arktis. Ved å velge et nøytralt og ukontroversielt språk i konklusjonen samt justere fokuset noe, ble det gjort et forsøk på å fremme EUs langsiktige mål, dysse ned uenigheter og forbedre forholdet med arktiske stater og Arktisk Råd (Wegge 2012b). Det svenske formannskapet markerte med det starten på en kursendring hvor EU i større grad orienterer seg med alle de arktiske statene før nye utspill blir lansert, som igjen resulterte i at EUs uttalelser fra nå av ble mer samkjørt med synspunktene til de arktiske statene. Dette ble illustrert da Rådet besvarte Kommisjonens rapport i desember 2009. Konklusjonen ble i hovedsak utarbeidet av gruppen COEST³⁰, der

²⁹ Opplysning fremkommet under intervju med tidligere norsk EU-diplomat

³⁰ Arbeidsgruppen COEST har i utgangspunktet ansvar for EUs samarbeid med øst-europeiske og sentral-asiatiske land, men da det ikke fantes en egen arbeidsgruppe for den arktiske regionen, falt dette ansvaret under COEST.

alle de tre arktiske medlemslandene er representert, og ble lagt frem av EU-landenes utenriksministre.

I konklusjonens innledning ønsker medlemslandene Kommissjonens initiativ velkommen, samtidig som de understreker de arktiske statenes rolle: "the Council welcomes the gradual formulation of a policy on Arctic issues to address EU interests and responsibilities, while recognising Member States' legitimate interests and rights in the Arctic" (Ministerrådet 2009). Denne formuleringen reflekterer at konklusjonene er et produkt av medlemslandenes interesser, og bærer særlig preg av påvirkning fra Danmark, som er den eneste arktiske kyststaten i EU. Dette er synspunkter som vi finner tydelig igjen i de fem kyststatenes Ilulissat-erklæring fra året før som erklærte at "The Arctic Ocean stands at the threshold of significant changes. By virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal states are in a unique position to address these possibilities and challenges" (Arctic Ocean Conference 2008). Samtidig tyder mye på at de andre medlemslandene i EU som ikke har særlige interesser i Arktis var mindre aktive i denne prosessen, for å unngå potensielle konflikter med de arktiske statene (Weber og Romanyszyn 2011). Mens Kommissjonen og Parlamentet flere ganger har uttalt sin interesse for Arktis, er det naturlig å tro at Rådets interesser er mer divergerende på grunn av medlemslandenes forhold til regionen, Arktisk Råd og FNs Havrettskonvensjon. Mens Danmark er en kyststat i Arktis og har særlige rettigheter ifølge Havrettskonvensjonen, er Sverige og Finland arktiske stater med medlemskap i Arktisk Råd, men uten kystlinje til Polhavet og dermed ikke direkte påvirket av Havrettskonvensjonen. Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Nederland, Polen, Spania og Italia er på grunn av sin tilknytning til regionen faste observatører i Arktisk Råd (Arktisk Råd 2013). Av de 27 EU-medlemslandene er det sannsynligvis denne gruppen som har størst interesser i forhold til en arktisk politikk. Rådet anser ifølge konklusjonen at EUs arktiske politikk skal være basert på FNs Havrettskonvensjon og andre relevante internasjonale instrumenter. Kommissjonens henvisning til forbedret multilateralt styre er utelatt, og Rådet nøyer seg med å si at de vil bidra til forsterket styring gjennom innføring av relevante avtaler, rammeverk og ordninger (Ministerrådet 2009).

Rådets konklusjon lister deretter opp 23 punkter for videre arbeid. Av disse 23 punktene er det ingen punkter som omhandler noen av de bekymringene som er uttrykt i rapportene fra Parlamentet og Kommissjonen. Elleve av punktene er knyttet til miljø og forskning, fire handler om respekten for internasjonal lov som for eksempel FNs Havrettskonvensjon og sju

fremmer samarbeidet med arktiske stater og Arktisk Råd. Fokuset på geopolitikk og sikkerhet fra tidligere uttalelser er altså borte, og er i stedet rettet mer mot ”myke” og ukontroversielle politikkområder. Et forsøk på forsoning med de arktiske landene finner vi punkt 17 som sier at ”The Council recognises the Arctic Council as the primary competent body for circumpolar regional cooperation”. I konklusjonens siste punkt spiller Rådet ballen tilbake til Kommisjonen og ber om en tilstandsrapport innen utgangen av juni 2011 (Ministerrådet 2009).

5.4 Politisk kursendring

I perioden etter Rådets konklusjon fra 2009 begynner EU mer intensivt å forsvare sin rolle i regionen, og utspillene fra EUs institusjoner er både bedre koordinert og har et mer realistisk perspektiv på den arktiske regionen. Denne perioden markerer dermed en slags politisk kursendring i den arktiske politikktutformingsprosessen. Selv om det i Brussel ikke var stor begeistring for de fem arktiske statenes private konferanse i Ilulissat på Grønland i 2008, var den såkalte Ilulissat-erklæringen viktig fordi den viste tydelig at Arktis ikke er en region som mangler effektiv forvaltning. De fem kyststatene mente at de ”som følge av deres suverenitet, suverene rettigheter og jurisdiksjon over store deler av Polhavet, er i en unik posisjon til å håndtere muligheter og utfordringer” i Arktis (Arctic Ocean Conference 2008). Dette var med på å dempe diskusjonen om manglende regelverk og dårlig styresett i Arktis, og dermed også frykten for en potensiell konflikt³¹.

5.4.1 Parlamentets resolusjon

Parlamentet har også fulgt opp sitt arbeid gjennom debatter og høringer, og i januar 2011 vedtok Parlamentet en ny resolusjon om en EU-politikk for Arktis. Til tross for at den lot vente på seg på grunn av den store arbeidsmengden i Parlamentet, er Parlamentet antakelig den institusjonen i EU hvor det har foregått flest diskusjoner rundt arktiske spørsmål³². Parlamentet er også den eneste institusjonen som i løpet av denne prosessen har tatt en brå vending i sin tilnærming til utformingen av en arktisk politikk.

³¹ Opplysning fremkommet under intervju med informanter i det danske utenriksdepartementet

³² Opplysning fremkommet under intervju med informant i Parlamentet

Igjen var det initiativ på individnivå som var drivkraften for utformingen av resolusjonene. Parlamentets komité for utenrikssaker (AFET) utnevnte den tyske parlamentariker Michael Gahler fra det kristendemokratiske ”European People’s Party” som rapportør og saksordfører for en ny rapport av EUs politikk for Nordområdene. I utarbeidelsen av rapporten ble det ansett som svært viktig å involvere så mange relevante aktører som mulig, for slik å sikre en bred støtte. Hvilken retning en slik rapport tar, kan både avhenge av hvilke komitéer som står bak og hvem som tar ledelsen. Utenrikskomitéen som stod bak resolusjonen fra 2011 er som regel den komitéen som tar den bredeste tilnærmingen. De toneangivende gruppene var særlig tyske og finske kristeligdemokrater, og til en viss grad liberale. Noen få ”grønne” representanter engasjerte seg også, uten at de var like toneangivende i utformingen av denne rapporten³³. Resolusjonen ble på grunn av grundig forarbeid og en bred tilnærming ikke sett på som særlig kontroversiell, og ble dermed vedtatt med et stort flertall og bred støtte bak seg.

Resolusjonen ”En bærekraftig EU-politikk for Nordområdene” fra januar 2011 var mer omfattende og ydmyk, og ga sammenlignet med resolusjonen fra 2008 et mye mer realistisk bilde av den arktiske regionen. Parlamentet distanserte seg slik fra forestillingen om et kappløp om Arktis og behovet for en ny traktat. Parlamentet fremhevet derimot at utviklingen i Arktis i høy grad berørte EU, og at EU allerede er en sentral bidragsyter med tanke på forskning, teknologiutvikling og regionalt samarbeid i den arktiske regionen. Parlamentet fokuserte fortsatt på miljø- og klimaforandringer, men parlamentarikerne hadde i tillegg blitt mer ambisiøse når det kom til økonomiske muligheter: ”Europe does not only bear a responsibility...but also a particular interest in the Arctic” (Europaparlamentet 2011). Mens sikkerhet var utgangspunktet for den tidlige arktiske diskusjonen, er også Parlamentets siste resolusjon et tegn på at institusjonene i Brussel nå går mer i retning av en ”mykere” politikk. Resolusjonen balanserer sitt fokus mellom miljøvern og økonomisk utvikling, og det kontroversielle spørsmålet rundt et nytt styresett i Arktis er ikke lenger nevnt. I stedet står det skrevet i resolusjonen at:

[The European Parliament] 42. Recognises the institutions and the broad framework of international law and agreements that govern areas of importance to the Arctic such as the UN Convention on the Law of the Sea. 45. Recognises the important role of the Arctic Council as the foremost regional forum for cooperation for the whole Arctic region (Europaparlamentet 2011).

³³ Opplysning fremkommet under intervju med norsk EU-diplomat

Denne balansen var fra Parlamentet sin side et forsøk på å bidra til en mer helhetlig og strategisk visjon av en arktisk politikk. Kombinert med anerkjennelsen av Havretten brakte dette Parlamentet mer i takt med Kommissjonens og Rådets posisjon. Avslutningsvis henvendte Parlamentet seg tilbake til Kommissjonen med oppfordringen ”to ensure a coherent, coordinated and integrated policy approach across key policy areas relevant to the Arctic” (Europaparlamentet 2011). I starten av 2011 hadde dermed alle institusjonene uttrykt sitt syn EUs utforming av en arktisk politikk. De tre institusjonene viste at de deler synet på EU som en aktør med legitime interesser i regionen og behovet for en koordinert strategi for håndtere dem på best mulig måte.

5.5 EUs siste offisielle uttalelser

Etter Rådets konklusjon fra 2009 og Parlamentets resolusjon fra 2011 var ballen tilbake hos Kommissjonen, blant annet med en oppfordring om å komme med en tilstandsrapport fra EUs arbeid i Arktis innen utgangen av juni 2011. En ny rapport fra Kommissjonen lot derimot vente på seg, og da den kom ett år etter fristen fra Rådet, hadde den både et bakoverskuende og et framoverskuende perspektiv.

5.5.1 Kommissjonens kommunikasjon

Nesten fire år etter at EU begynte å diskutere en felles politikk for Arktis, la Kommissjonen og høyrepresentanten for FUSP 26. juni 2012 frem kommunikasjonen ”Utvikling av en EU-politikk for den arktiske regionen: fremskritt siden 2008 og veien videre” (Europakommisjonen og Unionens høyrepresentant for FUSP 2012). Danmark som hadde formannskapet i Rådet våren 2012 hadde på sin side håpet at denne kommunikasjonen hadde kommet tidligere, slik at de kunne fremskynde en uttalelse fra Rådet mens de fortsatt hadde formannskapet³⁴. Da danskene ga fra seg formannskapet i juli 2012, var det Kypros som overtok.

Innledningsvis uttaler Kommissjonen at ”the European Union should step up its engagement with its Arctic partners to jointly meet the challenge of safeguarding the environment while

³⁴ Opplysning fremkommet under intervju med dansk EU-diplomat

ensuring the sustainable development of the Arctic region” (Europakommisjonen og Unionens høyrepresentant for FUSP 2012). Dette er et av flere eksempler som tydelig viser at EUs holdninger og retorikk rundt sin egen rolle i Arktis har endret seg markant siden de første uttalelsene noen år tilbake. Formuleringene om et forbedret multilateralt styresett fra kommunikasjonen i 2008 er borte, og rapporten vektlegger i stedet eksisterende regelverk og samarbeidet de arktiske statene imellom:

The EU acknowledges that an extensive legal framework applies to the Arctic Ocean, including the UN Convention of the Law of the Sea (UNCLOS)...and consider UNCLOS as a key basis for the management of the Arctic Ocean. It also recognises the remarkable international cooperation already established between Arctic states and within the different Arctic regional fora. Maintaining a good international cooperation in the Arctic region and supporting the region’s stability is a key interest to the European Union. The EU considers the Arctic Council to be the primary forum for international cooperation in the region. Observer status...would allow the EU to intensify cooperation and make a positive contribution to the work of the Council. It would allow the European Union to gain detailed understanding of the concerns of Arctic partners, which will be important when developing its own internal policies” (Europakommisjonen og Unionens høyrepresentant for FUSP 2012).

I kommunikasjonens første del formulerer Kommisjonen oppfølgingen av sitt engasjement i Arktis gjennom tre omfattende begrep: 1. Kunnskap (for å takle klimaendringer), 2. Ansvar (for å bidra til forsvarlig og bærekraftig utvikling i regionen), og 3. Samarbeid (med de arktiske statene). Kommisjonens fokus er rettet særlig mot miljø og klima, og rapporten oppfordrer til økt investering i forskning for å bekjempe klimaendringer. I kommunikasjonens andre del redegjør Kommisjonen for EUs engasjement siden 2008 og gir en oversikt over aktiviteter i den arktiske regionen hvor EU er involvert.

Den viktigste meldingen i rapporten er derimot at Kommisjonen ønsker å trappe opp sitt engasjement, noe som innebærer å fortsette mot sitt mål om å bli permanent observatør i Arktisk Råd og intensivere dialogen med arktiske stater. EUs interesser i Arktis er ikke definert tydelig, men kan kobles til å bekjempe klimaendringer og beskytte miljøet samtidig som man sikrer en bærekraftig utvikling. Dette ønsket om å engasjere seg mer aktivt i Arktis, virker dermed ikke kun til å være på grunn av egne interesser, men også et genuint ønske om å finne løsninger på de utfordringene som regionen møter. Alt i alt har den siste kommunikasjonen ført EU ett steg nærmere i utformingen av en arktisk politikk, og vil fungere som det førende dokumentet i tiden fremover. Rapporten er i tråd med Rådets

konklusjon, og følger opp Parlamentets prioriteringer ved å fokusere på bekjempelse av klimaendringer samtidig som man er opptatt av å fremme en bærekraftig utvikling. Det er ingen tvil om at Kommisjonens tilnærming til arktiske spørsmål har endret seg betydelig siden kommunikasjonen om geopolitiske sikkerhetsutfordringer fra 2008. EU arbeider i dag aktivt med å legitimere sin rolle i Arktis og gjør dette hovedsakelig gjennom ønsket om å finne løsninger på felles utfordringer (Offerdal 2012).

5.5.2 Hva skjer fremover?

Den siste kommunikasjonen er adressert til både Parlamentet og Rådet slik at de kan sende et politisk signal og slik legge føringer for det videre arbeidet med Arktis i Brussel. Rådets konklusjoner fungerer også som en kjøreretning som Kommisjonen og utenriktjenesten EEAS er nødt til å forholde seg til, særlig på det utenrikspolitiske feltet hvor EEAS ikke mulighet til å bevege seg utenfor fullmakten som ligger i disse konklusjonene.

Per dags dato (våren 2013) har ingen av de to institusjonene besvart Kommisjonens siste rapport. Flere av informantene³⁵ tror at Parlamentet kommer til å uttale seg gjennom nye resolusjoner i løpet av kort tid, og er overrasket over at de fortsatt ikke har kommentert kommunikasjonen fra juni 2012. Indikasjoner tyder på at det denne gang er Sverige som blokkerer progresjon i Rådet. For å unngå potensielle konflikter, er det sannsynlig at Sverige opprettholder en slik blokkering så lenge de innehar formannskapet i Arktisk Råd³⁶. Etter at danskene avsluttet sitt formannskap i Rådet sommeren 2012 vil ingen av de nordiske EU-medlemslandene overta dette lederskapet før det er Finland sin tur i 2020. Som nevnt tidligere er det ingen tvil om at formannskapet i Rådet har mulighet til å påvirke den politiske dagsorden, noe som kan bety at arktiske spørsmål ikke vil stå øverst på agendaen på en del år. Rådets konklusjon som skal gi en melding til Kommisjonen og EEAS om hvilke tiltak man bør satse på er imidlertid ventet i løpet av 2013. Den var først ventet allerede høsten 2012, men har blitt forsinket flere ganger på grunn av uenigheter i forhold til hvordan og i hvilken rådsstruktur den skulle behandles i³⁷. I desember 2012 var det derimot kjent at det er EEAS og Rådets arbeidsgruppe COEST som skal utforme konklusjonen. Denne konklusjonen skal ta stilling til og besvare de framoverskuende idéene i kommunikasjonen, i tillegg til å gi et signal om veien videre. Eventuelt kan Rådet be Kommisjonen om å komme med mer

³⁵ Informant i Parlamentet og informant i den danske EU-delegasjonen

³⁶ Etter ministermøtet i mai 2013 overtar Canada formannskapet i Arktisk Råd

³⁷ Opplysning fremkommet under intervjuer med dansk EU-diplomat og informant i Parlamentet

konkrete tiltak i neste runde. En av EUs utfordringer er derimot at det er vanskeligere å komme med konkrete tiltak enn å si noe om det generelle. Det kan dermed bety at EU vil bruke lengre tid enn de har gjort til nå, når konkrete tiltak og virkemidler skal formuleres. Det er dermed ventet at rapporten fra Rådet fortsetter på den stien som er tråkket opp de siste årene, med ukontroversielle uttalelser om å finne løsninger på felles utfordringer i tett samarbeid med de arktiske statene.

Selv om flere informanter³⁸ mente at EU på mange måter allerede har en form for arktisk politikk ettersom den berører EUs forhold til ulike sektorer som fiskeri og transport, mente andre³⁹ at den arktiske politikktutforming er fortsatt ung og at EU har en lang vei igjen å gå. Nøyaktig når det vil foreligge en endelig arktisk politikk og hvor detaljert den kommer til å være er fortsatt usikkert, men som en informant sa: ”Er man ambisiøs med sin politikk og ønsker å spille en aktiv rolle, så holder det ikke kun å si at man synes det er viktig å bevare miljøet”⁴⁰. I stedet må EUs institusjoner være samstemte om klare forestillinger og idéer. Hvordan den videre prosessen forløper vil antakelig avhenge av den interne koordineringen i EU og forholdet til de arktiske statene. En annen fremtidig faktor som kan spille inn, er hvorvidt Island blir tatt opp som medlem i EU, noe som vil gi EU enda et arktisk medlemsland i Brussel.

5.6 Oppsummering

Interessen for Arktis har gjennom årene variert sterkt i Brussel. De nordiske landenes inntreden i EU var med på å sette Arktis på agendaen, men interessen begynte for alvor å øke i kjølvannet av utarbeidelsen av EUs maritime politikk. Kommisjonens kommunikasjon fra 2008 ble startskuddet for den arktiske politikktutformingsprosessen som har pågått siden. Arktis anses av de fleste som et ikke-kontroversielt politikkområde, men forholdet mellom EU og medlemsland med utfordringer tilknyttet en arktisk politikk kan imidlertid deles inn i to typer⁴¹. For det første har man medlemslandene med perifer interesse på grunn av regional distanse og få bånd til den arktiske regionen. For det andre har man de arktiske landene som forsøker å finne en balanse i kompetansefordelingen mellom de arktiske statene og EU.

³⁸ Informant i Kommisjonen, svensk EU-diplomat og finsk EU-diplomat

³⁹ Informant i Parlamentet, dansk EU-diplomat

⁴⁰ Opplysning fremkommet under intervju med dansk EU-diplomat

⁴¹ Opplysning fremkommet under intervju med informant i ”inter-service group”

De europeiske institusjonene har ikke bestandig vært samstemte, og kontroversielle utspill har påvirket prosessen og skapt konflikter mellom EU og de arktiske landene. EUs uttalelser har derimot nyansert seg og blitt mer realistbasert i løpet av den til nå fem år lange prosessen, noe som kommer tydelig frem i de offisielle rapportene. Da EUs uttalelser etter hvert ligner mer og mer på synspunktene til de arktiske landene, tyder mye på at de arktiske EU-landene har vært på å styre de europeiske institusjonene i denne retningen. Men på grunn av forskjellige rettigheter i Arktis, deler ikke de tre arktiske EU-medlemslandene samme syn på EUs rolle i Arktis, og det er klare forskjeller mellom hva man ønsker at EU skal og bør gjøre. Ytterpunktene er nok Finland og Danmark, der finnene ønsker at EU skal være med på å ivareta fellesinteressene, mens danskene har større interesser å beskytte og ønsker helst at EU skal spille "annenfiolin" i bakgrunnen. Den arktiske politikktutforming kan fortsatt karakteriseres som ung, og nøyaktig når en endelig Arktis-politikk vil foreligge er usikkert. Mye avhenger av hvilke utfordringer som møter EU både internt og i Arktisk Råd.

6. EN ANALYSE AV PROSESSEN

Jeg vil nå se nærmere på den arktiske politikktutformingsprosessen som jeg redegjorde for i forrige kapittel, og drøfte i hvilken grad EU har en arktisk politikk og hva den i så fall går ut på. Deretter vil jeg diskutere politikkenes institusjonelle tyngdepunkt, og hvilken rolle de tre arktiske EU-medlemslandene har spilt i denne prosessen. De teoretiske tilnærmingene vil fungere som et underliggende grunnlag til å forstå og forklare de mellomstatlige og overnasjonale aspektene i disse spørsmålene.

Som forrige kapittel viser, er EUs arktiske politikktutforming foreløpig kun et forsøk på posisjonering og en forberedelse på noe som skal komme. Men kan denne posisjoneringen også karakteriseres som en form for politikk, til tross for at det så langt ikke foreligger en politikk i form av klare mål og konkrete prinsipper? Ifølge en snever definisjon er politikk ”offentlig beslutningsaktivitet og de rammene som leder individers og gruppers handlinger frem til offentlige vedtak” (Østerud 2005: 15). En slik definisjon antyder at den pågående politikktutformingen i Brussel i det minste kan betegnes som en politisk prosess. Offentlige politiske vedtak handler blant annet om å velge strategier for å nå felles mål, og det er nettopp dette som er idéen bak utformingen av en arktisk politikk. I hvilken grad EU har en arktisk politikk og hva den i så fall går ut på skal drøftes i avsnitt 6.1.

De empiriske undersøkelsene tyder derimot på at den arktiske politikktutformingen ikke følger et typisk utenrikspolitisk prosessforløp. Kommisjonen har gjennom hele prosessen utmerket seg som en fremtredende politisk aktør, fra initiativfasen til utgivelsen av den siste og mest omfattende uttalelsen fra EU så langt. Men de tre arktiske medlemslandene har også spilt en rolle på grunn av sterke nasjonale interesser og sine posisjoner som medlem i Arktisk Råd. Dette skal drøftes videre i avsnitt 6.2 og 6.3.

6.1 En arktisk politikk?

Det er ikke mange år siden arktiske spørsmål for første gang dukket opp i Brussel, men allikevel har prosessen opplevd en relativt rask progresjon i løpet av de siste fem årene. Klimaendringer, medieomtale av et såkalt ”kappløp om Arktis” (Iversen 2007) og en økt bevissthet rundt nye transportruter og energipotensiale har åpnet et vindu av muligheter for

EU i den arktiske regionen (Wegge 2012a). Som forbruker har EU store interesser i Arktis med tanke på importbehovet av energi og muligheten for kortere handelsruter. Av den grunn ønsker EU å være en så aktiv deltaker som mulig i en utvikling med potensielt store økonomiske muligheter. Men i stedet for å vektlegge økonomiske interesser, velger EU å legitimere sin egen rolle i Arktis gjennom et selvvalt bilde av EU som en nødvendig bidragsyter i en sårbar region.

6.1.1 EUs motiver

EUs definering av sin rolle i Arktis og utformingen av en arktisk politikk skjer parallelt med at andre involverte aktører definerer sine roller gjennom nasjonale nordområdestrategier. Det faktum at regionen er i klimatiske endringer gjør den stadig mer aktuell. Om bare noen tiår kan det være åpent hav rundt Nordpolen. Dette er gode nyheter for enkelte, fordi mindre havis gir muligheter for økt utvinning av olje og gass, fiske og uthenting av andre maritime ressurser. I tillegg har nye sjøruter stor betydning for handel og næringsutvikling i området. Men på den andre siden bidrar ikke klimaendringer bare til muligheter, men også til store utfordringer som potensielt store miljøkatastrofer i et allerede sårbart miljø (Trøndelags Europakontor 2012). Ved å ta del i denne utviklingen og styrke sin egen rolle, sikrer EU sin innflytelsesevne i en region som er viktig for europeiske interesser. Argumentasjonen for å utforme en arktisk politikk er altså klimaendringer samt tilgjengelige ressurser og nye sjøruter. Til tross for et hovedfokus på miljø og klima, forsøker EU i sine uttalelser å balansere sitt fokus mellom energisikkerhet og miljøvern – en balanse som kan være vanskelig å forene (Keil 2011).

Ifølge den supranasjonale tilnærmingen har institusjonene i Brussel ulike interesser. Særlig byråkratene og politikerne i Parlamentet og Kommisjonen har utviklet en europeisk lojalitet som gjør at de fremmer europeiske interesser fremfor nasjonale (Jensen 2010). Det betyr at de vil arbeide aktivt for en overnasjonal arktisk politikk. Initiativet til en spesifikk Arktispolitikk for EU kom fra de overnasjonale institusjonene. De første offisielle uttalelsene fra Parlamentet og Kommisjonen, som begge kom i 2008, var også de mest ambisiøse uttalelsene, og etterlyste blant annet en forbedret forvaltning av den arktiske regionen. De arktiske medlemslandene har som en reaksjon på disse høye ambisjonene inntatt en konservativ holdning for å beskytte sine nasjonale interesser. Dette er i tråd med det

supranasjonale perspektivets syn på de overnasjonale institusjonene som pådrivere av en overnasjonal politikk, mens medlemslandene forsøker å begrense det overnasjonale nivået.

EUs politikk for Arktis består foreløpig ikke av konkrete mål, men kun av offisielle uttalelser fra de tre institusjonene, der Parlamentets resolusjoner fra 2008 og 2011, Kommisjonens kommunikasjoner fra 2008 og 2012 og Rådets konklusjon fra 2009 er de viktigste. EUs uttalelser har på mange måter hittil vært uttrykk for interesser innad i de ulike institusjonene i et gitt øyeblikk. Parlamentet var antakelig den første til å markere tydelig interesse for den arktiske regionen. Resolusjonen fra 2008 etterlyste en arktisk politikk og oppfordret Kommisjonen til å spille en proaktiv rolle, og det er i Parlamentet de fleste diskusjonene rundt arktiske spørsmål har funnet sted. Til tross for utgangspunkt i et miljø- og klimaperspektiv, var Parlamentets første uttalelser nokså kontroversielle og konfliktskapende. Ved å sette spørsmålstegn ved styresettet i Arktis og foreslå en ny internasjonal traktat om beskyttelse av Arktis, ga Parlamentet uttrykk for en sterk bekymring for ressurstilgangen i Arktis og Europas energisikkerhet. Selv om det ikke har vært en samstemt posisjon i Parlamentet, som består av 750 representanter, har det vært en generell enighet om at EU bør spille en større rolle i Arktis. Kommunikasjonen som kom like etter Parlamentets første resolusjon, fulgte opp bekymringen rundt styresettet i Arktis på en mer moderat måte, men redegjorde samtidig for behovet for et forbedret multilateralt styre. Kommunikasjonen var på samme måte som Parlamentets resolusjon i stor grad knyttet til miljøspørsmål og klimaendringer. Til tross for ulik retorikk kan man si at de to overnasjonale institusjonene har delt flere av de samme bekymringene og motivene fra starten av. Rådets konklusjon fra 2009 kom som en reaksjon på de høye ambisjonene i Parlamentet og Kommisjonen. Ved bruk av et nøytralt og ukontroversielt språk dysset den ned potensielle konflikter og understrekte behovet for samarbeid med de arktiske statene. Dette fokuset på internasjonalt samarbeid reflekterer for det første at de arktiske EU-medlemslandene har vært aktive i utformingen, og for det andre at disse landene har sterke nasjonale posisjoner og interesser å beskytte. Denne reaksjonen dempet ambisjonsnivået hos de overnasjonale institusjonene og reduserte Kommisjonens politiske handlingsrom. Dette er i tråd med det intergovernmentale perspektivets syn på statene som de viktigste aktørene i politikktutformingen og de arktiske statenes gunstige forhandlingsposisjon.

EUs interesser er imidlertid ikke like sprikende lenger. Parallelt med en økende kompetanse og forståelse for den arktiske regionen har institusjonene blitt mer koordinerte og samstemte i

sine uttalelser. I tillegg er fokuset og retorikken mer ydmyk og moderat. Mens de første uttalelsene fra Brussel omhandlet sikkerhetsutfordringer, geopolitiske konflikter og satte spørsmålstegn ved styresettet i Arktis, er dagens uttalelser først og fremst knyttet til ”myke” politikkområder, samtidig som FNs Havrettskonvensjon og samarbeidet i Arktisk Råd nå betegnes av alle de europeiske institusjonene som både gyldig og vellykket. Det tyder på at EUs interne posisjonering har begynt å gå seg til, og at det blir stadig tydeligere hvilket handlingsrom de er nødt til å forholde seg til. Kommunikasjonen fra 2012 er et resultat av Kommisjonens arbeid etter innspill fra både Rådet og Parlamentet, og er Unionens mest konkrete og samstemte dokument så langt. Denne samstemtheten er antakelig et resultat av at det har foregått en kunnskapsinnhenting rundt de faktiske forholdene i Arktis, men også at den interne arktiske dialogen i Brussel har vært gjennom en modningsperiode.

De offisielle uttalelsene viser at alle de tre EU-institusjonene har involvert seg i prosessen så langt og at det finnes interesser og motiver hos alle institusjonene. Parlamentet og Kommisjonen hadde særlig i starten en ambisiøs tilnærming, mens de arktiske statene arbeidet for å begrense forventningene til EUs rolle i Arktis. Et gjennomgående fokus på miljø- og klimaspørsmål i EUs uttalelser vitner om et oppriktig miljøengasjement i Brussel. Samtidig er det ikke til å legge skjul på at Arktis et svært viktig område for det europeiske energimarkedet og for den europeiske handelsflåten. Det er dermed lett å tenke seg at de ”myke” spørsmålene som miljø og klima kan fungere som en katalysator for større og mer kontroversielle spørsmål som energi og ressurser. En slik ”myk” tilnærming til Arktis har flere årsaker. Klimaendringer er for det første noe alle institusjonene og medlemslandene er enige om at er en negativ utvikling som krever økt fokus. For det andre er EU nødt til å fokusere på hva de selv kan bidra med i et arktisk samarbeid, og ikke bare hva de selv kan få ut av det. Derfor legitimerer EU sin rolle i Arktis som en nødvendig bidragsyter i en sårbar region. Dagens samstemte og koordinerte uttalelser tyder på de tre institusjonene begynner å bli enige om hvilke interesser som skal vektlegges og hva politikken skal inneholde. Det viser at EU er på vei mot en felles politikk for Arktis. Uten at denne oppgaven skal gå noe særlig inn på de bakenforliggende årsakene til EUs arktiske politikktutforming, kan den supranasjonale tilnærmingen allikevel være med på å kaste lys over deler av dette arktiske engasjementet.

6.1.2 Fra maritim politikk til arktisk posisjonering

EUs engasjement i Arktis kan ifølge den supranasjonale tilnærmingen forklares gjennom funksjonell og politisk spillover-effekt som beskriver hvordan integrasjonen sprer seg fra sektor til sektor. Funksjonell spillover legger vekt på at moderne økonomi består av sammenkoblede deler, og dersom medlemslandene integrerer én økonomisk sektor, vil sammenkoblingen mellom denne og andre relaterte sektorer føre til spillover på grunn av funksjonelt press (Bache og George 2006). Den nordlige dimensjon og kommunikasjonen om EUs felles maritime politikk fra henholdsvis 2006 og 2007 omhandler begge samarbeid innenfor økonomiske sektorer. Mens Den nordlige dimensjon er et bredt paraplykonsept som gir anledning til å samarbeide om relevante prosjekter som regionen har nytte av, er målet med den maritime politikken å arbeide for en mer samstemt tilnærming til maritime spørsmål og en bedre koordinering mellom EUs maritime politikkområder. I begge disse tilfellene omfatter samarbeidene overlappende kompetanseområder, som alle er knyttet til EUs fellesskapsområder. En felles maritim politikk i EU omhandler maritime spørsmål knyttet til miljø, forskning, transport, energi, industri og regional utvikling. Alle disse spørsmålene er også aktuelle i den arktiske regionen, og det er naturlig at behovet for en arktisk politikk kan oppstå når en maritim politikk utformes. Som følge av et engasjement i én sektor, skapes funksjonelle behov for en tilsvarende politikk i en annen sektor. EUs utforming av en arktisk politikk kan i lys av den supranasjonale tilnærmingen dermed sees som en funksjonell spillover fra særlig den felles maritime politikktutformingen.

Politisk spillover kan derimot betraktes som en spillover ovenfra, fra dem som er satt til å styre de felles institusjonene. Siden sektorene i økonomien henger så tett sammen vil byråkratene i Brussel innse at ytterligere integrasjon er nødvendig for å få samarbeidet til å fungere best mulig, og slik blir de pådrivere i integrasjonsprosessen. De samme personenes ønsker om utvidede fullmakter og mer makt og ressurser kan virke i samme retning (Claes og Førland 2010). Ifølge flere informanter i Brussel kan den arktiske politikktutformingen være et bevisst forsøk på å styrke den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Å utforme felles utenrikspolitiske mål er en utfordrende oppgave for EU. Den arktiske regionen er uten tvil et roligere ”hjørne” i verden, og muligens et område hvor EUs medlemsland kan vise at de kan enes om utenrikspolitiske mål. Sett bort i fra at tre medlemsland har svært sterke interesser i regionen, har de fleste EU-medlemslandene et avslappet forhold til Arktis og med det få interesser å beskytte eller ivareta. Slik sett vil det ikke være en spesielt stor utfordring for de fleste medlemslandene å enes om at klimaendringene i Arktis er negativt og at

ressursutvinning bør skje på en bærekraftig måte. På den måten kan man tenke seg at denne utenrikspolitiske utvidelsen til arktiske strøk er en bevisst handling fra Kommisjonen. Samlet sett kan man forstå EUs utforming av en arktisk politikk som en naturlig spillover-effekt mellom politikkområder. Empirien tyder derfor på at den intergovernmentale forestillingen om at statene er de eneste driverne av politikken og at statene har full kontroll over politikkutformingen ikke stemmer.

6.1.3 En ”posisjoneringspolitikk”

De to anvendte teoretiske tilnærmingene har ulikt fokus på institusjonenes rolle og interesser i denne prosessen. Kjernen i den intergovernmentale tilnærmingen finner vi i dens statssentrisme. Den fremhever idéen om at EUs beslutningsprosesser drives av medlemslandenes interesser, og at de overnasjonale institusjonene hovedsakelig er arenaer hvor spørsmålene diskuteres (Cini 2010). Det betyr at det kun er medlemslandene som eventuelt har politiske interesser i Arktis og et ønske om å utforme en felles arktisk politikk. Den supranasjonale tilnærmingen anser derimot ikke staten som den eneste aktøren på den internasjonale arenaen, og forklarer beslutningsprosessen gjennom et fokus på de overnasjonale institusjonene. Kommisjonen regnes som den viktigste ikke-statlige aktøren på grunn av sin unike posisjon til å styrke integrasjonsprosessen, og besitter makt utover den som er delegert av medlemslandene (Bache og George 2006). Ifølge dette perspektivet vil også de overnasjonale institusjonene besitte interesser og motiver tilknyttet utformingen av en arktisk politikk.

I EUs arktiske politikkutformingsprosess har alle institusjonene vært involvert, og lite tyder på at det kun er statene som har politiske interesser i Arktis. Kommisjonen var særlig aktiv med å initiere og iverksette tiltak for å utforme en arktisk politikk. Parlamentet var også tidlig en arena for diskusjoner angående arktiske spørsmål. Selv om disse diskusjonene i utgangspunktet ikke bunnet i et konkret ønske om å utforme en felles arktisk politikk, satte de likevel spørsmålene på dagsorden. Parlamentets rolle som en diskusjonsarena er i tråd med det intergovernmentale perspektivet, men Kommisjonens aktive pådriverrolle støtter derimot det supranasjonale perspektivet. Parlamentet sonderte på den måten terrenget i Brussel for en eventuell interesse for Arktis, og ble med det startskuddet for Kommisjonens arbeid. Ingen av medlemslandene i EU har vært initiativtakere eller aktive forkjempere for en europeisk

Arktis-politikk. Når engasjementet var et faktum, har imidlertid alle medlemslandene vært positive til EUs rolle i Arktis og stilt seg bak behovet for en arktisk politikk.

Den arktiske politikken berører et mangfold av politikkområder som fiskeri, miljø, forskning, urfolk, transport og energi. Innenfor flere av disse sektorene er EU allerede involvert i ulike samarbeid og avtaler. Eksempler på dette er fiskerisamarbeidet med Norge som baserer seg på en bilateral avtale fra flere tiår tilbake i tid (Fiskeri- og kystdepartementet 2010) og EUs bidrag på 20 millioner euro til arktisk forskning det siste tiåret (Europakommisjonen 2012b). I tillegg er det slik at EUs politikk innenfor flere sektorer har en direkte innvirkning på de arktiske områdene. På den ene siden kan man derfor si at EU allerede har en form for arktisk politikk. På den andre siden eksisterer det fortsatt ingen spesifikk EU-politikk for Arktis. Selv om EU er involvert i ulike samarbeid som berører den arktiske regionen, finnes det ikke konkrete retningslinjer og prinsipper for Arktis som medlemslandene har forpliktet seg til å følge. Slik sett kan den arktiske politikktutformingsprosessen fortsatt karakteriseres som ung.

Ettersom den arktiske regionen er eksterne områder for EU, har politikken også en utenrikspolitisk dimensjon. Spørsmål som knyttes til utenriks- og sikkerhetspolitikk er i utgangspunktet medlemslandenes kompetanseområde alene, og det er opp til hvert enkelt medlemsland å avgjøre hvorvidt de ønsker å samarbeide om dette i EU. Dette understreker Rådets viktige rolle i en arktisk politikk. Politikkområder som fiskeri, miljø, transport og energi er derimot fellesskapsområder hvor EU har delt kompetanse med medlemslandene. Slike spørsmål omfattes av den alminnelige lovgivningsprosedyren hvor Parlamentet og Rådet godkjenner lovforslagene i fellesskap. Ved å være med på hele prosessen – fra initiering, godkjenning og implementering – har Parlamentet og Kommisjonen stor innflytelse på politikktutformingen. Lisboa-traktaten fra 2009 har i tillegg styrket Parlamentets rolle ved å utvide bruken av den alminnelige lovgivningsprosedyren. I og med at de arktiske politikkområdene i stor grad omhandler politikk som håndteres på overnasjonalt nivå av Kommisjonen og Parlamentet, betyr dette i utgangspunktet at de overnasjonale institusjonene vil være sentrale aktører i den arktiske politikktutformingsprosessen.

EUs arktiske politikk er altså fortsatt under arbeid, og består foreløpig kun av offisielle uttalelser. Til tross for at disse uttalelsene bærer preg av at prosessen enda er ung, forteller de noe om hva de ulike institusjonene ønsker at politikken skal inneholde. Gjennom uttalelsene får institusjonene posisjonert seg litt ved å teste ut sine synspunkter. Mens Parlamentet og

Rådets uttalelser først og fremst fungerer som politiske signaler og innspill til politikken innhold, er det Kommisjonen som formulerer og fremmer lovforslagene. I Kommisjonens siste kommunikasjon fra 2012 defineres EUs interesser rundt tre generelle punkter: kunnskap for å takle klimaendringer, ansvar for å bidra til forsvarlig og bærekraftig utvikling i regionen, og samarbeid med de arktiske statene. Disse interessene viser at EU har en todelt tilnærming som balanserer et miljøfokus med økonomiske interesser. En økonomisk utvikling i regionen må ifølge Kommisjonen skje på en bærekraftig måte, og gjennom forskning, kunnskap og erfaring vil EU være med på å benytte og bevare den arktiske naturen på best mulig måte. Med et generelt miljøfokus og bred forskningserfaring på miljø og klima, er dette en naturlig måte for EU å legitimere sin rolle i Arktis på. EU klarer med dette å male et bilde av at regionens fremtid er avhengig av Unionens kompetanse og finansielle bidrag, og sikrer slik sin egen rolle i en region hvor stadig flere aktører har begynt å vise interesse.

6.1.4 Oppsummering

Ja, EU har en arktisk politikk i en snever betydning. Beslutningsaktiviteten i Brussel former kontinuerlig den arktiske politikken innhold, og rammene rundt politikken formes både av europeiske ambisjoner og begrensninger gitt av de arktiske statene. Som diskusjonen ovenfor viser, har EU fortsatt ikke en konkret politikk med klare mål for Arktis, men politikken kan derimot kalles en ”posisjoneringpolitikk”. Med dette menes at EU, og særlig Kommisjonen i sin rolle som politikktutformer, trækker opp en ny sti i forholdsvis urørt arktisk mark. Ettersom EU ikke er en naturlig gitt aktør i Arktis, har Unionen de siste årene jobbet aktivt for å legitimere sin rolle i regionen, i tillegg til å kartlegge hvilken rolle som er mulig å spille. Alle de tre institusjonene har vist et engasjement, og både Parlamentet og Kommisjonen har fra starten av signalisert at de ønsker å spille en sentral rolle. EU har testet sitt eget handlingsrom i Arktis gjennom en noe turbulent prosess, der uttalelsene har beveget seg fra et sikkerhetspolitisk fokus mot en ”mykere” og mindre kontroversiell tilnærming. Dagens uttalelser fra EU er sammenlignet med tidligere mye mer samstemte og virkelighetsbaserte. Dette tyder på at EUs institusjoner begynner å bli relativt enige om hva man ønsker å oppnå. Selv om denne posisjoneringen fortsatt er pågående, er den også en form for politikk fordi den går i retning av samstemthet. Etter hvert som overambisiøse ønsker og kontroversielle idéer siles bort, blir det mer og mer tydelig hva EU vil og hvilken rolle som faktisk er mulig å spille i Arktis. Dette påvirker naturligvis EUs forhold til de arktiske statene, og deres samarbeid i ulike fora. Hvor EU til slutt klarer å plassere seg, vil sannsynligvis avhenge av i

hvilken grad EU greier å oppnå legitimitet rundt sin egen rolle, både som forbruker og bidragsyter.

6.2 Det institusjonelle tyngdepunktet

En av hovedforskjellene mellom de to anvendte teoretiske tilnærmingene, er synet på hvilke av EUs institusjoner som er drivere av integrasjonsprosessen. Ifølge den intergovernmentale tilnærmingen er medlemslandene og Rådet de viktigste aktørene ettersom EUs beslutningsprosesser finner sted gjennom mellomstatlige forhandlinger (Hooghe og Marks 2001). I forhandlingene om en arktisk politikk spiller de arktiske medlemslandene en spesielt stor rolle og har mulighet til å påvirke politikktutforming. Parlamentet og Kommisjonen fungerer hovedsakelig som arenaer hvor arktiske spørsmål diskuteres, men tilnærmingen åpner for at Kommisjonen kan spille en viktig rolle i fellesskapsspørsmål der kompetansen er delt mellom EU og medlemslandene (Egeberg 2010). Den arktiske politikken omfatter et mangfold av politikkområder hvor EU har delt kompetanse med medlemslandene. Det betyr at Kommisjonen potensielt kan spille en aktiv rolle i den arktiske politikktutforming. Spørsmål som derimot omhandler utenriks- eller sikkerhetspolitikk tilhører i utgangspunktet medlemslandenes kompetanse og avgjøres vanligvis med absolutt flertall i Rådet. Ifølge den supranasjonale tilnærmingen som har sitt forklaringsfokus på de overnasjonale institusjonene, vil Parlamentet og Kommisjonen forsvare europeiske interesser og jobbe aktivt for å styrke integrasjonsprosessen. De besitter egen makt utover den som er delegert av medlemslandene og spiller en svært sentral rolle i EUs beslutningsprosesser. De arktiske medlemslandene antas derimot å opptre forsiktig, men vil samtidig påvirkes av den europeiske konteksten i Brussel (Jensen 2010). Ifølge det supranasjonale perspektivet vil altså de overnasjonale institusjonene kjempe for en omfattende og overnasjonal arktisk politikk som gir EU en så stor rolle i Arktis som mulig, mens de arktiske medlemslandene vil forsøke å begrense EUs rolle, slik at det går minst mulig på bekostning av egen suverenitet. I hvilken grad EUs arktiske politikk så langt er et produkt av mellomstatlige forhandlinger eller overnasjonal styring, er ikke et spørsmål om enten eller, men et spørsmål om institusjonelt tyngdepunkt.

Som de empiriske undersøkelsene har vist, har institusjonene involvert seg i ulik grad i løpet av den fem år lange prosessen. Én måte å se denne prosessen på, er gjennom en inndeling i tre faser. Den første fasen fra slutten av 2007 ble dominert og ledet av Kommisjonen. Det var her

initiativet til en arktisk politikk oppstod og inter-service-gruppen som hovedsakelig stod for utformingen av de første politiske forslagene hadde også sin bakgrunn i Kommisjonen. Med støtte fra Parlamentet, bidro Kommisjonen til å utforme et ambisiøst utgangspunkt for EUs videre arbeid. Den neste fasen fra 2009 ble i stor grad dominert av det svenske formannskapet i Rådet. Arktiske spørsmål hadde ligget på vent i Brussel i påvente av at Sverige skulle overta formannskapet siste halvdel av 2009. Gjennom sin dobbeltrolle i Arktisk Råd og i EU balanserte Sverige fellesskapsinteressene i EU med interessene til de arktiske statene. Ved å justere Unionens retorikk og forventninger, bidro det svenske formannskapet til å legge nye politiske retningslinjer for Arktis, og dempet dermed uenighetene. EUs forhold til Arktisk Råd og de arktiske kyststatene ble dermed forbedret. I den tredje fasen etter rådskonklusjonen er det ingen av institusjonene som har utmerket på samme måte, men Kommisjonens arbeid med å megle mellom høye europeiske ambisjoner og arktiske krav har likevel stått sentralt. Parlamentet distanserte seg fra forestillingen om et kappløp om Arktis i sin resolusjon fra 2011, og fokuserte heller på hvordan EU kan spille en positiv rolle i den bærekraftige utviklingen i Arktis. På den måten inntok Parlamentet en mer nøytral rolle enn det hadde gjort tidligere, og samkjørte i stedet sin tilnærming med de to andre institusjonene. I perioden frem til juni 2012 var det Kommisjonen som jobbet med å utarbeide en ny rapport. Da Kommisjonen, sammen med EEAS, la frem et forslag til veien videre for EUs politikk for Arktis, var det tydelig at EUs retorikk og holdninger til den arktiske regionen hadde endret seg mye siden den første kommunikasjonen fra 2008. Denne rapporten fungerer nå som det førende dokumentet for EU i det videre arbeidet. Den presiserer at EU ønsker å samarbeide med andre aktører, og anerkjenner i større grad enn tidligere at de arktiske statene har suverene rettigheter i regionen. Kommisjonen vektlegger også betydningen av etablerte samarbeid og rammeverk, og fremhever Arktisk Råd som det viktigste samarbeidsorganet i Arktis. Disse formuleringene viser at Kommisjonen gjør et seriøst forsøk på å skape legitimitet for EUs engasjement, og tar føringen i EUs posisjoneringspolitikk og utformingen av en stadig mer konkret politikk. Dette markerer at Kommisjonen jobber aktivt med å forsvare europeiske interesser gjennom en overnasjonal arktisk politikk, i tråd med det supranasjonale perspektivet.

6.2.1 Institusjonenes rolle avhenger av de politiske spørsmålene

Den arktiske politikken omhandler i stor grad sektorpolitikk, men fordi denne sektorpolitikken berører EUs forhold til arktiske stater som ikke er EU-medlemmer, har den

også en utenrikspolitisk dimensjon. I hvilken grad de europeiske institusjonene har vært involvert, avhenger av hvilke politiske spørsmål det er snakk om og hvorvidt de berører medlemslandenes vitale interesser. Arktiske spørsmål berører flere kompetanseområder som er delt mellom Kommisjonen og medlemslandene, men også gråsoner hvor EUs grad av kompetanse er mer diffus fordi spørsmålene kan falle inn under flere kompetanser. Dette skillet mellom sektorpolitikk og utenrikspolitikk er særlig uklart i den arktiske politikktutformingsprosessen. En sektor som transport vil for eksempel omhandle utenrikspolitiske spørsmål som grenser og suverenitet, men også spørsmål som miljø og beredskap.

Et bredt spekter av europeiske interesser i Arktis er derimot åpenbart, noe diskusjonen rundt et kappløp om Arktis er et tydelig eksempel på. Dette skulle tilsi at EUs medlemsland vil ha interesse av en arktisk politikk, og dermed være de som driver politikktutformingen fremover. Selv om Sverige var svært aktive med å utforme rådskonklusjonene da de hadde formannskapet, var dette først og fremst for å bremse, og ikke fremme, prosessen. For å beskytte de arktiske statenes interesser og suverenitet i Arktis, valgte Rådet å tydeliggjøre hvilke spørsmål EU skulle bry seg om, og hvilke de *ikke* skulle bry seg om. Slik begrenset medlemslandene Kommisjonens politiske handlingsrom, noe som er i tråd med det intergovernmentale perspektivets syn på Rådet som den viktigste aktøren i beslutningsprosessen. Det er imidlertid Kommisjonen som har kuppet rollen som politikktutformer og ledet den største delen av arbeidet fra initiering til formulering av en arktisk politikk så langt. Dette tyder på at politikktutformingen ikke har fulgt et tradisjonelt prosessforløp og at Kommisjonen i enkelte tilfeller kan gå ut over sitt mandat.

6.2.2 Utformingen av den arktiske utenrikspolitikken

Mens det formelt er Kommisjonen som har initiativretten i EUs lovgivningssaker, deles denne retten med medlemslandene og høyrepresentanten for FUSP i spørsmål knyttet til utenriks- og sikkerhetspolitikk. De fleste spørsmål i utenriks- og sikkerhetspolitikken utformes i Rådet og vedtas av medlemslandene med absolutt flertall (Europa 2010a). Rådet anses derfor å være den dominerende institusjonen innenfor utenrikspolitiske spørsmål som antas å berøre medlemslandenes vitale interesser. Dersom det finnes elementer i den arktiske politikken som berører medlemslandenes vitale interesser, er det å forvente at disse vil bli behandlet og avgjort i Rådet. Selv om Rådet er medlemslandenes arena for hevdelse av nasjonale

interesser, er det rimelig å anta at også Rådets representanter påvirkes av den europeiske og overnasjonale konteksten i Brussel (Jensen 2010). Dette understøttes ikke i særlig grad i det empiriske grunnlaget, men er likevel sannsynlig ettersom Kommisjonen legger et utgangspunkt for den videre diskusjonen i sine formuleringer, og representantene i Rådet hele tiden utsettes for lobbyvirksomhet i Brussel. Selv om den formelle beslutningsmyndigheten ligger i Rådet, blir ordet ofte lagt i munnen på dem av interessegrupper og organisasjoner (Claes og Førland 2010). Når representantene i Rådet på jevnlig basis er involvert i overnasjonal politikk, vil de over tid utvikle europeisk lojalitet og europeiske preferanser, og det er å anta at de får et europeisk perspektiv på problemløsning (Jensen 2010).

Initiativet til en egen arktisk politikk for EU kom fra Kommisjonen i den første kommunikasjonen ”Den Europeiske Union og den arktiske regionen” fra 2008. Idéen til dette forslaget stammet hovedsakelig fra den såkalte Solanarapporten som ble utgitt tidligere samme år. Ansvarlig for rapporten var kommissær for eksterne relasjoner Benita Ferrero-Waldner og høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk Javier Solana. Ellers stammet den arktiske idéen også delvis fra en miljøbevisst gruppe i Parlamentet som allerede hadde debattert arktiske miljøspørsmål i noen år. Det var med andre ord et forslag som kom fra EUs overnasjonale institusjoner, og ikke fra noen av de nasjonale representantene i Rådet.

I utformingen av den arktiske politikken er det Kommisjonen som har stått for mesteparten av arbeidet så langt. Gjennom to kommunikasjoner fra 2008 og 2012 har Kommisjonen kommet med forslag til den arktiske politikken innhold og omfang, både i utenrikspolitiske spørsmål og fellesskaps spørsmål. I den første kommunikasjonen fra 2008 finner vi forslaget om at ”The EU should work to uphold the further development of a cooperative Arctic governance system based on the UNCLOS” (Europakommisjonen 2008b). Denne utenrikspolitiske uttalelsen om internasjonalt samarbeid og styresett er et tydelig tegn på at Kommisjonen ikke bare holder seg til fellesskapsområder, men også utformer utenrikspolitiske forslag på EUs vegne. Rådets rolle i denne prosessen har foreløpig vært knyttet til å rydde opp etter reaksjonene fra de arktiske statene som var forårsaket av ambisjonsnivået hos de overnasjonale institusjonene. I konklusjonene fra 2009 begravde Rådet stridsspørsmålet rundt styresettet i Arktis for godt. Ved å understreke de arktiske statenes rolle og rettigheter i Arktis samt anerkjenne Arktisk Råd som det ledende samarbeidsorganet i Arktis, markerte de at dette er et forslag som ikke vil ha noen form for støtte i Rådet. I tillegg styrte konklusjonene unna alle omdiskuterte og kontroversielle temaer, for på den måten å bedre EUs forhold til de

arktiske statene. Selv om det er Kommisjonen som har formet den arktiske politikken utgangspunkt, ble de arktiske medlemslandenes interesser tydelige i konklusjonene fra 2009, der de begrenset Kommisjonens handlingsrom innenfor utenrikspolitiske spørsmål og forvaltning av regionen. Dette markerer Rådets rolle i politiske spørsmål som berører medlemslandenes vitale interesser.

Både når det gjelder initiering og utforming av en felles arktisk politikk er det særlig Kommisjonen som har stått i spissen, med støtte fra Parlamentet. De to overnasjonale institusjonene har forsøkt å legitimere EU som en relevant aktør i Arktis, samtidig som de har hatt høye ambisjoner om hvilken rolle EU kan spille i regionen. En av årsakene til at Kommisjonen har hatt mulighet til å styre denne prosessen, er at en arktisk politikk inneholder flere politiske elementer som faller inn under Kommisjonens kompetanseområde. Rådets makt ble derimot tydelig da det oppstod uenigheter mellom de overnasjonale institusjonene og de arktiske statene. Rådskonklusjonen fra 2009 ryddet opp i konflikten som oppstod som et resultat av EUs høye ambisjoner i starten, og innskrenket EUs forhåpninger om et stort politisk handlingsrom i arktiske spørsmål. Mens Parlamentet særlig i starten av prosessen hadde en progressiv og ambisiøs tilnærming, har de arktiske medlemslandene vist en mer konservativ holdning og et ønske om å bevare status quo. Parlamentets forslag om en ny arktisk traktat var den verst tenkelige idéen for de arktiske statene. I frykt for å miste nasjonal suverenitet og rettigheter i Arktis, har de arktiske statene forsøkt å begrense omfanget av EUs innblanding og justere EUs fokus i en ønsket retning. Kommisjonen har meglet mellom begge syn og utformet en middelvei ved å innhente kunnskap og søke kompromisser. Selv om alle institusjonene har vært involvert i politikktutformingsprosessen, er det Kommisjonen som har påtatt seg nøkkelrollen som politisk entreprenør og jobbet aktivt for en felles europeisk politikk for Arktis. Det gjenstår å se når og hvor et endelig forslag til EUs arktiske politikk skal vedtas. Dersom den følger normal prosedyre, vil spørsmål som berører utenriks- og sikkerhetspolitikk behandles i Rådet og avgjøres ved enstemmighet. Tematiske spørsmål som berører fellesskapsområder vil omfattes av den normale lovgivningsprosedyren og behandles i både Parlamentet og Rådet, der sistnevnte vedtar med kvalifisert i stedet for absolutt flertall. Dersom spørsmålene ikke anses som spesielt kontroversielle, kan det hende at også spørsmål med utenrikspolitiske dimensjoner vil bli avgjort på denne måten.

6.2.3 Oppsummering

Det institusjonelle tyngdepunktet i politikktutformingen har ligget hos Kommisjonen. Som initiativtaker, politikktutformer og megler mellom Parlamentets høye ambisjoner og Rådets konservative holdninger har Kommisjonen spilt en svært aktiv rolle i den arktiske politikktutformingsprosessen. Dette gjelder ikke bare i fellesskapsspørsmål, men også i spørsmål med klare utenrikspolitiske dimensjoner. Dette tyder på at Kommisjonen er i ferd med å få en økende rolle i EU, noe som er i tråd med det supranasjonale perspektivet. Rådet overtar derimot raskt lederrollen når spørsmålene berører noen medlemslands vitale interesser. På den måten er det fortsatt Rådet som former og bestemmer det utenrikspolitiske handlingsrommet til Kommisjonen, noe som er i tråd med det intergovernmentale perspektivet.

Den arktiske politikktutformingen har altså ikke fulgt et helt normalt prosessforløp så langt. Kort oppsummert skyldes dette hovedsakelig to årsaker. For det første politikkenes kompleksitet og kompetanseområdene som krysser hverandre, og for det andre skjevheten i medlemslandenes nasjonale interesser i Arktis. Ettersom regionens relevans og en fremtidig arktisk politikk fremstår som mindre viktig for noen medlemsland, mens den berører andre medlemslands vitale interesser, har det ført til at EU har møtt på interne utfordringer underveis. Nå går derimot den interne koordineringen i samme retning, og det begynner å tegne seg et bilde av hvordan den fremtidige arktiske politikken vil se ut, et bilde som bidrar til ytterligere integrasjon i en forholdsvis ny region.

6.3 Påvirkning fra de arktiske medlemslandene

Tradisjonelt har stater blitt ansett som de viktigste aktørene i politisk analyse, særlig av den realistiske tilnærmingen (Waltz 1979). I den arktiske politikktutformingsprosessen har de arktiske statene alene en stor påvirkningskraft. Når EU går fra å nærmest være en ikke-eksisterende aktør til å bli en engasjert politisk aktør i Arktis, har det vært nødvendig for EU å samarbeide med arktiske stater for å bygge seg opp nødvendig kunnskap. Nyere forskning har vist hvordan flere av de arktiske kyststatene var med på å påvirke EUs arbeid særlig i starten. Mens Norge spilte en proaktiv rolle og bistod Kommisjonen med kunnskap og informasjon, hadde Canada en direkte og negativ effekt på EUs ønske om en mer fremstående rolle i Arktis (Wegge 2012a). Danmark, Sverige og Finland er derimot både arktiske stater og EU-

medlemsland. Denne dobbeltrollen gjør det mulig for de tre arktiske medlemslandene å bidra med kunnskap og informasjon om Arktis, samtidig som de gis store muligheter til å påvirke EUs politikk. Rådet representerer medlemslandenes nasjonale interesser og er i utgangspunktet institusjonen hvor medlemslandene har muligheten til å påvirke EUs politikk. Det er med andre ord i rådskonklusjonene vi kan undersøke i hvilken grad de arktiske medlemslandene har påvirket Rådets holdninger til en arktisk politikk. Dette kommer jeg tilbake til i avsnitt 6.3.3.

6.3.1 Beslutningsprosesser - et resultat av mellomstatlige forhandlinger

Ifølge den intergovernmentale tilnærmingen finner EUs beslutningsprosesser sted gjennom mellomstatlige forhandlinger i Rådet (Hooghe og Marks 2001). Statenes forhandlingsposisjoner vil variere ut i fra makten de besitter (Rosamond 2000). Danmark, Sverige og Finland er arktiske medlemsland i EU og har mye sterkere nasjonale interesser i Arktis enn de 24 andre medlemslandene. Selv om disse tre nordiske landene vanligvis er små land i europeisk sammenheng, er de denne gangen i en god forhandlingsposisjon sammenlignet med andre stater som vanligvis besitter større makt. Forhandlingene rundt arktiske spørsmål har hovedsakelig foregått i rådsgruppen COEST, og ifølge flere informanter er det de arktiske statene som i stor grad har styrt disse samtalen. Dette har vært naturlig ettersom de besitter eksklusiv kompetanse. For de arktiske statene betyr det også at de har mulighet til å styre retningen og innholdet i forhandlingene.

Formannskapet i Rådet har i denne prosessen spilt en stor rolle, og det har åpenbart vært et sammenfall mellom fokus på Arktis og hvilke land som har hatt formannskapet. Siden midten av 2000-tallet har nordiske land hatt formannskapet tre ganger. Da Finland hadde formannskapet høsten 2006 ble Den nordlige dimensjon vedtatt som et samarbeid mellom EU, Norge, Island og Russland. Under Sverige sitt formannskap høsten 2009 ble Kommisjonens initiativ besvart av rådskonklusjonen som begrenset Kommisjonens handlingsrom i utenrikspolitiske spørsmål og la føringer for EUs videre arbeid. Danmark hadde under sitt formannskap våren 2012 fokus på arktiske spørsmål, men ble sittende på gjerdet og vente på Kommisjonens rapport som først var ventet innen juni 2011. Formannskapet har med andre ord både bidratt til å skyve arktiske spørsmål opp på agendaen og formulere Rådets konklusjon om hva EUs arktiske politikk burde basere seg på og hvordan EU skal gå frem videre. På den annen side kan man si at formannskapets rolle har blitt noe

svekket etter at Lisboa-traktaten fra 2009 opprettet en egen utenriktjeneste i EU. Nå ledes utenriksarbeidet i stor grad av EEAS og høyrepresentant Catherine Ashton, noe som betyr at formannskapetets påvirkningskraft på utenrikspolitiske spørsmål kan være noe begrenset.

6.3.2 Medlemslandenes tonivåspill

I den intergovernmentale tilnærmingen finner vi Moravcsik sin teori om at beslutningsprosessen i EU er en prosess som finner sted på flere arenaer. Ved å spille et såkalt tonivåspill mente han at medlemslandenes preferanser først utformes som et resultat av ulike økonomiske og politiske interesser på nasjonalt nivå, for deretter å fremmes som enhetlige nasjonale preferanser i mellomstatlige forhandlinger (Pollack 2005). På grunn av de arktiske medlemslandenes spesielle posisjon og mulighet til påvirke EUs politikkutforming, er det interessant å undersøke hvilke nasjonale preferanser disse tre landene tar med seg til det internasjonale forhandlingsbordet. Det er også interessant å se hvor mye av disse preferansene vi eventuelt finner igjen i EUs uttalelser. Én måte å undersøke de arktiske medlemslandenes preferanser når det kommer til Arktis, er å ta utgangspunkt i deres nasjonale nordområdestrategier som ble redegjort for i kapittel fem.

6.3.3 I hvilken grad har de arktiske medlemslandene påvirket prosessen?

Danmark var på grunn av sin nære tilknytning og sterke interesser i Arktis først ute med å lansere en nordområdestrategi i 2008. Sammenlignet med Finland og Sverige, er Danmark en arktisk kyststat som har store interesser å beskytte og rettigheter å ivareta, både på egne og grønlandske vegne. Strategien fokuserer på å bevare og styrke Danmarks rolle i Arktis, samtidig som den understreker regionens miljø og geopolitiske endringer. Igjen på grunn av sin spesielle rolle i Arktis, er Danmark det eneste landet som i sin strategi vektlegger maritim sikkerhet og de arktiske statenes suverenitet. Dette skal sikres ved å styrke samarbeidet i Arktisk Råd og sikre at internasjonale lover som FNs Havrettskonvensjon håndheves. I de første uttalelsene fra EU var ikke de arktiske statenes suverenitet, betydningen av internasjonal lov og etablerte samarbeidsordninger nevnt. Både resolusjonen og kommunikasjonen fra 2008 satte spørsmålsteget ved Havrettskonvensjonen og etterlyste en bedre forvaltning av Arktis. Det var først da Rådet kom med sin konklusjon i 2009 at disse idéene forsvant helt. Her finner vi derimot igjen tydelige koblinger til danskenes synspunkt rundt suverenitetsoverholdelse:

The Council [...] recognis[es] Member States' legitimate interests and rights in the Arctic. The Council considers that an EU policy on Arctic issues should be based on [...] multilateral governance through relevant [...] agreements, frameworks and arrangements, [and] UNCLOS and other relevant international instruments (Ministerrådet 2009).

I kommunikasjonen fra 2012 er også Kommisjonens formuleringer i tråd med dette synet: "Arctic states co-operate on the basis of the existing international legal order, notably the UNCLOS. The Arctic Council is emerging as the leading regional body, in which all Arctic states [...] are represented" (Europakommisjonen og Unionens høyrepresentant for FUSP 2012). Danmark har hele tiden vært tydelig i sin mening om at EU ikke bør få en for stor rolle, men i stedet spille "annenfiolin" i Arktis. Ut i fra den nasjonale nordområdestrategien og danskenes arbeid i Brussel de siste fem årene, mener jeg at Danmark har hatt en offensiv og aktiv rolle. På den andre siden har Danmark hatt en negativ holdning til EUs innblanding i Arktis og forsøkt å bremse omfanget av den arktiske politikken. Dette skyldes sannsynligvis de arktiske kyststatenes behov for å markere sin suverenitet i en region hvor stadig flere aktører ønsker å spille en rolle.

Finland er en av de tre arktiske landene som ikke har kystgrense nordover⁴². De forsvarer imidlertid tydelig rollen sin i Arktis gjennom å vektlegge samarbeidet i Arktisk Råd, hvor de selv deltar, og fremme den finske byen Rovaniemi som plassering for EUs planlagte arktiske informasjonssenter. Finske representanter i Brussel har jobbet aktivt for at Finland skal tildeles denne rollen, og i januar 2013 meldte Barents Observer at det arktiske senteret i Rovaniemi har blitt utvalgt av Kommisjonen til å lede et prosjekt som kan legge grunnlaget for det arktiske informasjonssenteret EU ønsker å opprette (Nord-Norges Europakontor 2013). Det ser dermed ut til at Finlands positive holdning til EUs arktiske engasjement blir belønnet i Brussel.

Finland er i sin strategi opptatt av økonomisk utvikling og internasjonalt samarbeid. Ved å være det eneste landet som har et eget kapittel om EU i sin nordområdestrategi, viser de at de er svært positive til EUs rolle i Arktis og gjerne ønsker å ha med EU på det arktiske laget. På samme måte som Danmark, har også Finland fra starten av hatt en offensiv og aktiv holdning, men i motsetning til danskene, har finnene vært svært positive til EUs engasjement. Dette

⁴² Finland, Sverige og Island er blant "de arktiske åtte", men har ikke kystlinje til Polhavet.

skyldes sannsynligvis at Finland har mindre å tape på et utvidet europeisk samarbeid i Arktis, enn for eksempel Danmark har. På grunn av sitt forhold til Russland, vil Finland antakelig føle at de står sterkere i et EU enn de gjør alene, og at EU som en stor aktør kan være en god motvekt til de store aktørene i Arktis. På den måten har Finland alt å vinne på å involvere EU i større grad i det arktiske samarbeidet. Dette viser at Finland har tillit til det overnasjonale styringsnivået. Det kan bety at de har utviklet europeisk lojalitet og ser flere fordeler ved overnasjonalt samarbeid, noe som er i tråd med det supranasjonale perspektivet.

Sverige er som Finland et av de arktiske landene uten kystgrense, men har sammenlignet med Finland vist mye mindre arktisk engasjement. Ved å være det siste landet som lanserte sin nasjonale nordområdestrategi i 2011, viste de at Arktis ikke har vært et viktig fokusområde i svensk politikk. Den svenske strategien, som ble lansert flere år etter at EU offentliggjorde sin arktiske interesse, er ukontroversiell og fokuserer på "myke" politikkområder som klima, urbefolkning og en bærekraftig økonomisk utvikling. Formuleringer angående urbefolkningen i Arktis er imidlertid nevnt både i den korte konklusjonen fra 2008 og ytterligere beskrevet i den fullstendige rådskonklusjonen fra 2009: "The Council underlines the importance of supporting sustainable development for indigenous peoples" (Ministerrådet 2009). Urbefolkningens rettigheter er en interesse som Sverige deler med Danmark, ettersom det naturligvis også er et viktig aspekt for den grønlandske befolkningen. Den svenske nordområdestrategien er positiv til EUs deltakelse i regionen, og sier at svenskene vil bidra aktivt til utformingen av en felles arktisk politikk. Sverige har på linje med Finland hatt en positiv holdning til EUs engasjement i Arktis. Men sett bort fra perioden med formannskapet i Rådet, har Sverige vært relativt passive sammenlignet med både Danmark og Finland. Dette til tross for at de selv sier i sin strategi at de skal være aktive. En av årsakene til at Sverige har hatt en mer passiv holdning til EUs innblanding i Arktis, kan være fordi de er i en slags nøytral situasjon, der de verken har mye å vinne eller tape på en felles europeisk Arktis-politikk. Sverige har ikke store interesser å beskytte i Arktis, slik som Danmark, og de er heller ikke i en sårbar posisjon, slik som Finland, hvor de drar nytte av å ha med EU på laget.

Felles for de tre nordiske nasjonale nordområdestrategiene er tre temaer. For det første støtter alle EUs søknad om permanent observatørstatus i Arktisk Råd. I Rådets konklusjon fra 2009 står det at "The Council [...] expresses its continued support for the applications by [...] the Commission to become permanent observer [...] in [the Arctic Council]" (Ministerrådet 2009). Selv om Danmark har forsøkt å begrense EUs rolle i Arktis, er alle de nordiske

landene enige om at EU er en legitim aktør i den arktiske regionen. Når EU først har bestemt seg for å definere sin rolle i Arktis ved å utarbeide en arktisk politikk, har de tre medlemslandene i stedet for å motarbeide politikken, valgt å påvirke den. Deres dobbeltrolle i EU og i Arktisk Råd gir dem også en viktig rolle i EUs egen kunnskapsinnhenting. Ved å bistå Kommissjonen i dette arbeidet, er de med og påvirker hvordan informasjonen legges frem i Brussel.

For det andre har alle de nasjonale nordområdestrategiene et balansert fokus på både miljø og økonomisk utvikling. Klimaendringene har vært en utløsende faktor for den økende interessen, og fører både til muligheter og utfordringer i den arktiske regionen. Til tross for at den arktiske naturen er en del av de arktiske medlemslandenes egne territorier, er miljøfokuset mindre i deres nasjonale strategier enn det er i rapportene fra Parlamentet og Kommissjonen. Dette kan skyldes en utbredt og åpenbar enighet om miljøets betydning som gjør det mindre viktig for de arktiske landene å vie det mye plass. For EU derimot er dette en naturlig inngangsport hvor de kan male et bilde av seg selv som en nødvendig og viktig bidragsyter i en sårbar region. Økonomisk utvikling er høyt prioritert i alle de nasjonale nordområdestrategiene, og de refererer til utnyttelse av naturlige ressurser, både fornybare og ikke-fornybare, spesielt fossile energiresurser. Det kan også tyde på at de økonomiske interessene i Arktis står sterkt hos alle de tre landene. I Rådets konklusjon fra 2009 omhandler elleve av 23 punkter miljø og forskning. Økonomisk utvikling er ikke fremhevet i rapporten, men nevnes i forbindelse med bærekraftig utvikling: ”The Council welcomes [...] best practices for minimising negative environmental impacts of exploitation and use of natural resources in the Arctic as well as promotion of energy efficiency and renewable energy” (Ministerrådet 2009). Dette viser tydelig at miljø fremheves som det viktigste aspektet på overnasjonalt nivå, mens det på nasjonalt nivå fokuseres mest på økonomisk utvikling. Det kan fremstå som noe ironisk ettersom det er de tre arktiske EU-medlemslandene som i stor grad også har stått for utformingen av Rådets konklusjon.

For det tredje er alle de tre arktiske medlemslandene opptatt av å fremme Arktisk Råd som det ledende samarbeidsorganet i Arktis. Ved å fremme dette avkrefter de samtidig behovet for nye samarbeidsorganer. Allerede i den korte konklusjonen fra 2008 nevnes det at: ”The goals of the EU can be achieved only in close cooperation with [...] the inter-governmental cooperation in the region” (Ministerrådet 2008). Året etterpå utdypes det med direkte henvisning til Arktisk Råd: ”The Council recognises the Arctic Council as the primary

competent body for circumpolar regional cooperation” (Ministerrådet 2009). Dette følges igjen opp av Kommisjonen et par år senere: ”The Arctic Council is emerging as the leading regional body, in which all Arctic states, as well as indigenous peoples, are represented” (Europakommisjonen og Unionens høyrepresentant for FUSP 2012). Dette viser at de arktiske statene har lyktes i sitt arbeid med å fremme etablerte samarbeidsordninger.

6.3.4 Oppsummering

Diskusjonen ovenfor viser at de tre arktiske medlemslandene har en stor påvirkningskraft, noe som er helt i tråd med det intergovernmentale perspektivet. I Rådets konklusjoner finner man igjen flere formuleringer og synspunkter hentet fra de nordiske nordområdestrategiene, noe som tyder på at prosessen i Rådet i stor grad domineres av de tre arktiske statene. Særlig Rådets fokus på suverenitetsoverholdelse og anerkjennelse og respekt for etablerte samarbeidsorganer kan i stor grad forklares gjennom påvirkning fra de arktiske statene. I tillegg kan Rådets valg av nøytralt språk og et ”mykt” fokus i sine konklusjoner spores tilbake til de arktiske medlemslandene og det svenske formannskapet. Ved å styre unna omdiskuterte og kontroversielle temaer, justerte Rådet de politiske retningslinjene for EUs videre arbeid og ga de overnasjonale institusjonene hovedsakelig myndighet til å utforme en arktisk politikk innenfor ”myke” politikkområder. På den måten har de arktiske statene bidratt til å tøyte Parlamentet og Kommisjonens høye ambisjoner, og gjennom rådskonklusjonene stake ut en ny kurs som EU skal følge i sitt videre arbeid.

Til tross for ulike tilnærminger har alle de tre arktiske statene vært med og påvirket politikktutformingen i Brussel. Danmark er antakelig det EU-medlemslandet som har hatt størst påvirkningskraft på prosessen, og som i størst grad har begrenset EUs handlingsrom i Arktis. Gjennom sitt sterke fokus på å respektere de arktiske kyststatenes suverenitet ved å håndheve internasjonal lov og etablerte samarbeidsregimer, har Danmark senket EUs ambisjoner for å verne om egne interesser. Slik har dansk påvirkning bidratt til en mer virkelighetsnær Arktis-politikk i EU. Det er ikke uvanlig at noen medlemsland tar styringen i Rådet, men at det er de nordiske landene er derimot ikke vanlig.

7. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

I denne oppgaven har mitt siktemål vært å kartlegge og analysere EUs utforming av en arktisk politikk så langt, i tillegg til å undersøke det institusjonelle tyngdepunktet i prosessen. En teoretisk forankring i europeisk integrasjonsteori har gjort det mulig å si noe om den arktiske politikken først og fremst er et resultat av mellomstatlige forhandlinger med utspring i Rådet, eller et produkt av overnasjonal styring. I dette siste kapittelet vil jeg først vurdere fruktbarheten av de teoretiske perspektivene. Deretter vil jeg oppsummere og vurdere de empiriske funnene i oppgaven, før jeg til slutt vender blikket fremover og gjør meg noen tanker rundt EUs fremtidige rolle i Arktis.

7.1 Arktisk politikkutforming som integrasjon i dybden

Europeisk integrasjonsteori anvendes vanligvis for å studere og forklare EUs integrasjonsprosess. Det vil si hvordan selvstendige stater går sammen i politiske fellesskap og overgir nasjonal suverenitet til overnasjonalt nivå. I studiet av europeisk integrasjon skiller man som nevnt vanligvis mellom integrasjon i bredden og i dybden, der førstnevnte innebærer en utvidelse i antall medlemsland, mens sistnevnte innebærer et tettere og mer overnasjonalt samarbeid.

Den arktiske politikkutforming er et eksempel på integrasjon i dybden av flere årsaker. For det første fordi utenriks- og sikkerhetspolitikk er et relativt nytt samarbeidsområde i europeisk sammenheng. Opprinnelig var EUs mandat av økonomisk art, men etter hvert som det europeiske samarbeidet har utviklet seg, har det også fått en utenriks- og sikkerhetspolitisk dimensjon. Det til tross for at utenrikspolitikk tradisjonelt er regnet for å være nasjonalstatlig anliggende, der terskelen for å delegere makt og myndighet til overnasjonalt nivå er høy. For det andre fordi EUs utforming av en felles utenrikspolitikk har utviklet seg gradvis i løpet av de siste tjue årene, og ekspansjonen til den arktiske regionen er med på å utvide EUs utenrikspolitiske sfære. Fotfestet i Arktis fører til en tettere og sterkere Union.

Denne oppgaven har både analysert den arktiske politikkutforming og det institusjonelle tyngdepunktet i prosessen. De to teoretiske perspektivene har bidratt med ulike syn på institusjonenes rolle. Dette har vært med på å gi en bedre forståelse av EUs formelle

institusjoner. Samlet sett har de teoretiske perspektivene satt fokus på de europeiske institusjonenes rolle i beslutningsprosessen og belyst deres forventede tilnærming til en arktisk politikk.

7.2 Perspektivenes forklaringskraft

Analysen av den arktiske politikkkutformingsprosessen viser at det ikke eksisterer et ”enten-eller” slik som beskrevet i de teoretiske tilnærmingene. Prosessen kan ikke forklares kun som et resultat av enten mellomstatlige forhandlinger eller overnasjonal styring. I stedet kompletterer de teoretiske perspektivene hverandre og bidrar til en mer helhetlig forståelse av prosessen. Den intergovernmentale tilnærmingen bidrar til å belyse Rådets avgjørende rolle i utenrikspolitiske spørsmål, mens den supranasjonale tilnærmingen belyser hvordan Parlamentet og Kommisjonen forsvare europeiske interesser og jobber aktivt for en større grad av overnasjonal politikk. Beslutningsprosesser i EU beskrives ofte som en dragkamp mellom supranasjonalt og intergovernmentalt nivå. I den arktiske politikkkutformingsprosessen finner man elementer av begge disse nivåene, og det er derfor mer naturlig å snakke om et institusjonelt tyngdepunkt.

Denne oppgaven konkluderer med at dette tyngdepunktet hovedsakelig har ligget hos Kommisjonen gjennom store deler av prosessen, og at Kommisjonen har spilt rollen som initiativtaker, politikkkutformer og megler mellom Parlamentet og Rådet. Selv om den arktiske politikken har en tydelig utenrikspolitisk dimensjon, har Kommisjonen kuppet rollen som politikkkutformer. Det overnasjonale aspektet fremheves også ved Parlamentets ambisiøse tilnærming og forsøk på å påvirke prosessen. Resolusjonene har fungert som politiske signaler, men kan verken sies å ha drevet eller bremsert prosessen. Rådet har som forventet vært den institusjonen som har vært mest forsiktig i uttalelsene om en felles arktisk politikk. Arbeidet innad i Rådet har i stor grad vært styrt av de arktiske medlemslandene. På grunn av sterke nasjonale interesser i regionen, har Danmark, Finland og Sverige spilt en aktiv rolle for å påvirke. Oppgaven viser også at de tre arktiske EU-landene i stor grad har forsøkt å bremse EUs ambisiøse politikkkutforming. Kommisjonens handlingsrom i arktiske spørsmål har dermed blitt begrenset av Rådet, noe som viser at medlemslandene har den avgjørende stemmen når vitale interesser berøres. Men selv om statene fortsatt har en sterk posisjon i

utformingen av utenrikspolitikk, har EUs natur utviklet seg slik at det blir stadig vanskeligere for medlemslandene å besitte full kontroll, også over den felles utenrikspolitiske utformingen.

EUs utforming av en arktisk politikk kan så langt kalles en ”posisjoneringspolitikk”. Til tross for at Unionen er historisk, geografisk og økonomisk forbundet til Arktis, har EU i løpet av de siste årene arbeidet aktivt for å legitimere sin egen rolle i Nordområdene. Gjennom dette arbeidet har EU sondert det arktiske terrenget og forsøkt å finne en posisjon og en rolle de kan fylle. Foreløpig tyder mye på at EUs rolle i et arktisk samarbeid først og fremst vil være knyttet til miljø og forskning, da dette er en naturlig inngangsport hvor EU kan bidra med kompetanse. Denne ”posisjoneringspolitikken” eksisterer kun i form av offisielle uttalelser, og nøyaktig når en endelig arktisk politikk vil foreligge er fortsatt usikkert. De offisielle uttalelsene gir derimot uttrykk for hvilken retning de ulike institusjonene ønsker at politikken skal ta. Mens institusjonene viste en svært ulik tilnærming til Arktis i starten av denne prosessen, har de i løpet av de siste to årene blitt mer samstemte, og det er i ferd med å tegnes et stadig mer tydelig bilde av EU som en reell arktisk aktør.

7.3 EUs fremtidige rolle i Arktis

15. mai 2013 ble Kommisjonens søknad om permanent observatørskap i Arktisk Råd foreløpig godkjent. Helt frem til dagen ministermøtet i Kiruna ble avholdt, var det usikkert om de arktiske statene, og spesielt Canada, skulle se bort fra den omstridte selsaken og godkjenne EUs søknad. Denne godkjenningen betyr imidlertid at EU har nådd ett av målene som er beskrevet i den siste kommunikasjonen, og at Unionen lykkes i arbeidet med å legitimere sin egen rolle i Arktis. Utvidelsen av seks nye stater blant Arktisk Råds observatører, deriblant Kina, Japan og India, er en indikasjon på at arktisk politikk har fått global interesse. Det at flere stormakter nå er tilstede og følger prosessene i Arktisk Råd, gjør sannsynligvis ikke regionen mindre interessant i Brussel. Nå som EU sannsynligvis er inne i den eksklusive arktiske klubben, blir det interessant å følge med på om ordlyden og tilnærmingen endrer seg. Så langt har EU fokusert på ”myke” politikkområder og fremstilt seg selv som en nødvendig bidragsyter i Arktis, mens de økonomiske interessene er blitt plassert i bakgrunnen. Med observatørskapet i orden, trenger ikke lenger EU, i like stor grad som tidligere å aktivt jobbe for å unngå konflikter med de arktiske statene.

Prosesen går med andre ord fremover, men det er likevel sannsynlig at det fortsatt vil ta tid før en endelig politikk er på plass. Selv om EU har nådd målet med å bli tatt opp som permanent observatør i Arktisk Råd, vil de fortsatt møte utfordringer i løpet av den videre prosessen. En av EUs største utfordringer kan være at Unionen ikke er en enhetlig aktør, noe som gir interne koordineringsproblemer. Parlamentets manglende sensitivitet er et eksempel på dette. I konkrete saker vil det være sprik mellom medlemslandene, mellom EUs institusjoner og mellom politiske grupperinger. Dette påvirker i hvilken grad EU vil klare å definere konkrete prinsipper og tiltak i en endelig strategi.

7.4 Oppgavens bidrag – og noen veier videre

Ettersom EU befinner seg i en pågående politikktutformingsprosess, har det vært en utfordring å få oversikt over prosessforløp og aktørbilde. Funnene i denne oppgaven vil i første rekke kaste lys over et relativt nytt tema og gi verdifull innsikt til senere studier av forholdet mellom EU og Arktis. Dette er viktig ettersom regionens relevans trolig vil øke, både i Brussel og mer generelt. Denne oppgaven er dermed et bidrag til en bredere forståelse av EU som en arktisk aktør. Selv om denne studien gir innsikt i EUs utforming av en konkret og kontekstavhengig politikk, vil den likevel kunne bidra til en bedre forståelse av hvordan beslutningsprosessene i EU foregår.

Oppgaven styrker antakelsen om en ujevn rollefordeling som følge av ulike interesser i Arktis. Det viser hvordan enkeltaktører i Brussel kan ta styringen dersom de besitter større kompetanse eller interesser enn de andre. Oppgaven styrker også antakelsen om at EU-institusjonenes kompetanseområder ofte flyter over i hverandre og at institusjonene av og til bryter det tradisjonelle rollefordelingsmønsteret. Hovedårsaken til at dette skjer, er fordi den arktiske politikken utenrikspolitiske dimensjon og krysskompetanser gjør det vanskelig å skille sektorpolitikk fra utenrikspolitikk.

Fremtidige studier av forholdet mellom EU og Arktis vil kunne bidra til ytterligere forståelse av politikken videre prosess og endelige form. Det er altså flere interessante spørsmål som gjenstår å besvares. I hvilken grad vil EUs permanente observatørskap i Arktisk Råd påvirke hastigheten og ambisjonene i den videre politikktutformingen? Vil EU fortsette å fokusere på ”myke” politikkområder eller vil fokuset etter hvert rettes mer mot EUs økonomiske

interesser? Vil dagens samstemthet mellom de europeiske institusjonene bestå og vil EUs visjoner for Arktis fortsette å være sammenfallende med de arktiske statene? Nøyaktig hvordan den arktiske politikktutformingsprosessen vil forløpe, når en endelig politikk vil foreligge og hvordan bildet ser ut om noen år, gjenstår å se. Denne oppgaven har imidlertid tilført en brikke til forståelsen av forholdet mellom EU og Arktis.

8. LITTERATUR

- Andersen, Svein S. 1997. *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arctic Ocean Conference. 2008. The Ilulissat declaration of the five Arctic states. Tilgjengelig: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf [15.03.2013].
- Arktisk Råd. 2013. *Observers*. Tilgjengelig: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/partners-links> [17.03.2013].
- Arter, David. 2000. Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's "Northern Dimension Initiative". *Journal of Common Market Studies*, 38(5), s. 677-697.
- Atlantehavskomiteen. Den Europeiske Union. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/HandbokEUEOS.pdf> [10.05.2013].
- Bache, Ian og George, Stephen. 2006. *Politics in the European Union*. 2. utg. New York: Oxford University Press.
- Borg, Joe. 2009. Opportunities and responsibilities in the Arctic Region: the European Union's perspective. Tale holdt på konferansen "New chances and new responsibilities in the Arctic Region" i Berlin 11.03.2009. Tilgjengelig: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/107&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [22.05.2013].
- Cini, Michelle. 2010. Intergovernmentalism. I: Cini, Michelle og Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (red.). *European Union Politics*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Cini, Michelle og Pérez-Solórzano Borragán, Nieves. 2010. *European Union Politics*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Claes, Dag Harald og Førland, Tor Egil. 2010. *EU: mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Den Europeiske Unions delegasjon til Norge. 2012. Slik virker EU. Tilgjengelig: http://eeas.europa.eu/delegations/norway/documents/publikasjoner/slik_virker_eu_2012_net.pdf.
- Diez, Thomas og Wiener, Antje. 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Dover, Robert. 2010. From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security and Defence Policies. I: Cini, Michelle og Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (red.). *European Union Politics*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, Morten. 2007. The European Commission. I: Cini, Michelle (red.). *European Union Politics*. 2. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, Morten. 2010. The European Commission. I: Cini, Michelle og Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (red.). *European Union Politics*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- EU Observer. 2008. Commission backs Norway's Arctic vision: no new treaty. Tilgjengelig: <http://euobserver.com/news/27104> [02.04.2013].
- Europa. 2009. Treaty of Lisbon. The Treaty at a glance. Tilgjengelig: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm [22.02.2013].
- Europa. 2010a. Common Foreign and Security Policy. Tilgjengelig: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_en.htm [24.02.2013].
- Europa. 2010b. Division of competences within the European Union. Tilgjengelig: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_en.htm [22.02.2013].

- Europakommisjonen. 2007a. Action Plan. An integrated maritime policy for the European Union. Tilgjengelig: http://ec.europa.eu/research/mMrs/documents/pdf/the_maritime_policy_action_plan.pdf [02.04.2013].
- Europakommisjonen. 2007b. An integrated maritime policy for the European Union. Tilgjengelig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:EN:PDF> [15.03.2013].
- Europakommisjonen. 2008a. Climate change and the international security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. Tilgjengelig: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/.../99387.pdf> [23.02.2013].
- Europakommisjonen. 2008b. The European Union and the Arctic Region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Tilgjengelig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:DKEY=483680:EN:NOT> [23.02.2013].
- Europakommisjonen. 2012a. Horizon 2020. The EU Framework Programme for Research and Innovation. Tilgjengelig: http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=h2020 [25.02.2013].
- Europakommisjonen. 2012b. Knowledge, responsibility, engagement: the EU outlines its policy for the Arctic. Tilgjengelig: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/739&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [03.09.2012].
- Europakommisjonen og Unionens høyrepresentant for FUSP. 2008. Climate change and international security. Tilgjengelig: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf [12.03.2013].
- Europakommisjonen og Unionens høyrepresentant for FUSP. 2012. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps. Tilgjengelig: http://eeas.europa.eu/arctic_region/docs/join_2012_19.pdf [25.02.2013].
- Europaparlamentet. 2006. Declaration of the European Parliament on banning seal products in the EU. Tilgjengelig: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA%282006%290369&language=EN [14.03.2013].
- Europaparlamentet. 2008. European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance. Tilgjengelig: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2008-0474> [12.03.2013].
- Europaparlamentet. 2011. European Parliament resolution of 20 January 2011 on a sustainable EU policy for the High North. Tilgjengelig: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0024+0+DOC+XML+V0//EN> [25.02.2013].
- Europaparlamentet og Ministerrådet. 2009. Regulation (EC) no 1007/2009 on trade in seal products 16 September 2009. Tilgjengelig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R1007:en:NOT> [14.03.2013].
- Europaportalen. 2012. Høyrepresentant Catherine Ashton besøker Svalbard. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/aktuelt/kalender/hoyrepresentant-catherine-ashton-til-sva.html?id=691863> [13.03.2013].

- Fiskeri- og kystdepartementet. 2010. Fiskerisamarbeidet med EU. Tilgjengelig: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/fiske_og_fangst/internasjonalt_samarbeid_om_fiskeri/fiskerisamarbeidet-med-eu.html?id=437333 [27.04.2013].
- George, Alexander L. og Bennett, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Harvard University.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. 1970. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, 24(4), s. 607-646.
- Heininen, Lassi. 2012. *Arctic Strategies and Policies: Inventory and Comparative Study*. University of Lapland: The Northern Research Forum & The University of Lapland.
- Hix, Simon og Høyland, Bjørn. 2011. *The Political System of the European Union*. 3. utg. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoffmann, Stanley. 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), s. 862-915.
- Holdhus, Ida. 2010. *Developing an EU Arctic Policy: Towards a Coherent Approach? A study of coherence in European Foreign Policy*. Oslo: Universitetet i Oslo, Masteroppgave.
- Hooghe, Liesbet og Marks, Gary. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hønneland, Geir. 2011. *Arktiske utfordringer*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Iversen, Ivar A. 2007. Kappløp om Nordpolens ressurser. Tilgjengelig: <http://www.dagsavisen.no/verden/kapplop-om-nordpolens-ressurser/> [25.02.2013].
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2011. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jensen, Carsten Strøby. 2010. Neo-functionalism. I: Cini, Michelle og Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (red.). *European Union Politics*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Keil, Kathrin. 2011. EU Arctic Policy: Caught between Energy Security and Climate Change. Tilgjengelig: <http://www.thearcticinstitute.org/2011/12/4598-eu-arctic-policy-caught-between.html> [06.05.2013].
- Keukeleire, Stephan og Mac Naughtan, Jennifer. 2008. *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend. 2010. *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Lindberg, Leon N. 1963. *The political dynamics of European economic integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Maurer, Andreas. 2010. The Arctic region - Perspectives from Member States and Institutions of the EU. Working Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Tilgjengelig: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Mrr_WP_Geonor_ks.pdf [14.03.2013].
- Ministerrådet. 2008. Draft Council conclusions on the European Union and the Arctic region. Tilgjengelig: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16826.en08.pdf> [14.03.2013].
- Ministerrådet. 2009. Council conclusions on Arctic issues. Tilgjengelig: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/111814.pdf [26.02.2013].
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2011. *Denmark, Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020*.

- Ministry of Foreign Affairs of Sweden. 2011. *Sweden's strategy for the Arctic region*. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs.
- Mitrany, David. 1943. *A Working Peace System*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), s. 473-524.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Namminersornerullutik Oqartussat og Udenrigsministeriet. 2008. Arktis i en brydningstid: Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område. Tilgjengelig: http://dk.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Landsstyreformandens_Departement/Udenrigsdirektoratet/Selvstyrets_Udenrigspolitiske_Kompetencer/Arktis_i_en_brydningstid.aspx [20.03.2013].
- Nord-Norges Europakontor. 2011. EU og Nordområdene. Tilgjengelig: <http://www.northnorway.org/eu-og-arktisk> [28.08.2012].
- Nord-Norges Europakontor. 2013. EUs arktiske informasjonssenter sannsynlig i Rovaniemi. Tilgjengelig: <http://www.northnorway.org/nyheter/1026-eus-arktiske-informasjons-senter-sannsynlig-i-rovaniemi> [25.03.2013].
- NRK Nordnytt. 2011. Kinesisk kritikk av Arktisk Råd. Tilgjengelig: <http://www.nrk.no/nordnytt/kinesisk-kritikk-av-arktisk-rad-1.7782243> [19.05.2013].
- NRK Nordnytt. 2013. Kan bedre Norges forhold til Kina. Tilgjengelig: <http://www.nrk.no/nordnytt/gir-flere-tilgang-i-arktisk-rad-1.11028039> [19.05.2013].
- Nugent, Neill. 2010. *The Government and Politics of the European Union*. 7. utg. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Offerdal, Kristine. 2011. *Norge, nordområdene og EU*. Europautredningen.
- Offerdal, Kristine. 2012. New Arctic communication. Tilgjengelig: http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=203:eu-arctic-policy&catid=1:latest-news [30.08.2012].
- PCL Map Collection 2013. Arctic Circle.
- Phinnemore, David. 2007. *Towards European Union*. I: Cini, Michelle (red.). *European Union Politics*. 2. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Pollack, Mark A. 2005. *Theorizing EU Policy-Making*. I: Wallace, Helen, m.fl. (red.). *Policy-Making in the European Union*. 5. utg. New York: Oxford University Press.
- Prime Minister's Office. 2010. *Finland's Strategy for the Arctic Region*. Helsinki: Prime Minister's Office.
- Putnam, Robert D. 1988. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42, s. 427-460.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Scully, Roger. 2007. *The European Parliament*. I: Cini, Michelle (red.). *European Union Politics*. 2. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Silverman, David. 2006. *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. London: Sage.
- Sjursen, Helene. 2010. Utenriksanalyse: EU former en felles utenrikspolitikk. Tilgjengelig: http://morgenbladet.no/samfunn/2010/utenriksanalyse_eu_former_en_felles_utenrikspolitikk_-_UYEcGhwho-0 [01.05.2013].
- Stone Sweet, Alec og Sandholtz, Wayne. 1997. European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy*, 4(3), s. 297-317.
- Thagaard, Tove. 2009. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Toje, Asle. 2010. *The European Union as a small power. After the post-cold war*. Egan, Michelle, m.fl. (red.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Trøndelags Europakontor. 2012. Arktis er hett i Brussel. Tilgjengelig: <http://mid-norway.no/arktis-er-hett-i-brussel/> [27.04.2013].
- Utenriksdepartementet. 2000. St.meld. nr. 12 (2000-2001). Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre. 9.3.1 Mål og virkemidler. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20002001/stmeld-nr-12-2000-2001-9/3/1.html?id=323211> [28.02.2013].
- Utenriksdepartementet. 2011a. Meld. St. 7 (2011-2012). Nordområdene. 7.4 Den nordlige dimensjon. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-7-20112012/7/4.html?id=663465> [15.03.2013].
- Utenriksdepartementet. 2011b. Meld. St. 7 (2011-2012). Nordområdene. Visjon og virkemidler. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-7-20112012.html?id=663433> [23.01.2013].
- Utenriksdepartementet. 2012a. EU/EØS-håndboken. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Europa/HandbokEUEOS.pdf> [10.05.2013].
- Utenriksdepartementet. 2012b. Meld. St. 5 (2012-2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. 3.3.1 EU som utenrikspolitisk aktør etter Lisboa-traktaten. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-5--20122013/3/3/1.html?id=704543> [28.02.2013].
- Utenriksdepartementet. 2012c. NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor. 23.2 Utviklingen av EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/24.html?id=669780> [27.02.2013].
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.
- Weber, Steffen og Romanyshyn, Iulian. 2011. Breaking the ice. *International Journal* (Autumn 2011), s. 849-860.
- Wegge, Njord. 2012a. The EU and the Arctic: European foreign policy in the making. *Arctic Review on Law and Politics*, 4(1), s. 6-28.
- Wegge, Njord. 2012b. Norge og EU - Partnere i Arktis. *Nordlit* (29), s. 129-138.
- Yin, Robert K. 2003. *Case study research. Design and Methods*. 3. utg. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Østerud, Øyvind. 2005. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østhagen, Andreas. 2011. Utenrikspolitisk entreprenørskap - EU og utviklingen av en Arktispolitikk. *Internasjonal Politikk*, 69(1), s. 7-35.

Vedlegg 1: EUs kompetansefordeling før og etter Lisboa-traktaten

Maastricht-traktaten fra 1993:

Søyle 1: De europeiske fellesskap	Søyle 2: FUSP	Søyle 3: Justis- og innenrikssamarbeid
Overnasjonal	Intergovernmental	
Det europeiske Fellesskap (EF): - Indre marked og tollunion - Den økonomiske og monetære Union - Landbruk og fiskeri - Handelspolitikk - Transport - Utdanning og kultur - Forbrukervern - Helse - Forskning og miljø - Sysselsetting - Sosialpolitikk - Asyl- og immigrasjonspolitikk - Grensekontroll Den europeiske kull- og stålunionen (frem til 2002) Euratom	Utenrikspolitikk: - Menneskerettigheter - Demokrati - Humanitær bistand Sikkerhetspolitikk: - Den felles sikkerhets- og forsvarspolitikken - ”Helsinki Headline goal” - EUs stridsgrupper - Fredsmegling	- Narkotikahandel og våpensmugling - Terrorisme - Organisert kriminalitet - Bestikkelser og svindel

Lisboa-traktaten fra 2009:

Ekklusiv kompetanse	Delt kompetanse	Parallell kompetanse
- Tollunionen - Fastsettelse av konkurranseregler som er nødvendige for det indre markeds virkemåte - Monetær politikk for eurolandene - Bevaring av marine biologiske ressurser - Felles handelspolitikk - Inngåelse av internasjonale avtaler som berører EUs regelverk	- Indre marked - Sosial- og arbeidsmarkedspolitikk for aspekter som er spesifisert i traktaten - Økonomisk, sosial og territoriell samhengighet - Landbruk og fiskeri med unntak av marine biologiske ressurser - Miljø - Forbrukerbeskyttelse - Transport - Transeuropeiske nettverk - Energi - Frihet, sikkerhet og rettferdighet - Felles sikkerhetsutfordringer på folkehelseområdet for aspekter spesifisert i traktaten	- Forskning, teknologi og romfart - Utviklingssamarbeid og humanitær bistand - Helsepolitikk - Industri - Kultur - Turisme - Utdanning, yrkesopplæring, ungdom og idrett - Sivil beredskap - Administrativt samarbeid

(Atlantehavskomiteen, Utenriksdepartementet 2012a)

Vedlegg 2: Intervjuguide⁴³

1. Current position

1.1 Title / what is your current occupation?

2. Personal background

2.1 In what ways are you and your institution working with Arctic related issues?

3. The Commission's Communications

3.1 Could you tell me about the process that led to the adoption of the Communication in 2008?

3.1.1 From who did the idea of an Arctic policy come from?

3.1.2 Which DG's were involved? Were some more active than others?

3.1.3 Did any issues cause particular discussion?

3.2 In what way is the Communication from 2012 different than the first one?

4. The European Parliament

4.1 What is the opinion of the Parliament as regards the role of the EU in the Arctic and the proposed Arctic Policy? Does it present a unified position?

4.2 In what ways has the Parliament contributed to the process?

4.2.1 In what ways have the resolutions from the Parliament been different?

4.3 Does the Parliament have influence over the development of a EU Arctic policy? If yes, in what ways?

4.3.1 Of what significance are the Parliament's resolutions?

5. The member states

5.1 In what ways has the Council contributed to the process?

5.2 Have you heard anything about the process ahead of the Council Conclusions in 2009?

5.2.1 What countries were actively participating

5.2.2 What countries were positive/negative?

5.2.3 Did any issues cause particular discussion?

5.3 In what way can the member states influence the policymaking?

5.4 Could you say something about the views of Denmark, Sweden and Finland?

5.4.1 Has their behaviour changed during the process?

5.4.2 Would you say that they have managed to influence the process?

5.5 In what way would you say that these three countries want to maintain an important/leading role in the Arctic?

5.6 How important is the chairmanship in the Council when it comes to steering the political agenda?

⁴³ Intervjuguide og samtykkeerklæring er skrevet på engelsk ettersom intervjuene ble gjennomført i Brussel

6. The EU and the Arctic Council

- 6.1 Could you tell me about the EU's relationship to the AC?
- 6.2 Why does the EU want to be a permanent observer in the AC?
- 6.3 Why do you think the EU is interested in the Arctic region / what are the motives for developing an Arctic policy?
- 6.4 How has the EU's ban on seal products weakened the Union's position for negotiation in the AC?

7. Other

- 7.1 Considering this is a policy on which all three institutions have some form of influence and decision-making power, which of the EU institutions would you say have been most central in this process so far, and why?
- 7.2 Do you perceive the EU as a unified and coherent actor in this matter?
- 7.3 Do you consider the EU to have an Arctic policy as of today?
- 7.4 Would you say that the interest in the Arctic could be a part of the Union's efforts to forge a common foreign and security policy?
- 7.5 Do you have anything to add?

Vedlegg 3: Samtykkeerklæring

INFORMED CONSENT FOR MA THESIS

Study title/topic: The EU's interests in the Arctic

Researcher: Emilie Anderson Rød, MA candidate, Graduate Program in Political Science, University of Tromsø, Norway

Purpose of the research: To gain insight about the EU's ongoing Arctic policy development in order to explain the evolution and how the three Arctic member states in the EU have influenced it. The study's findings will also contribute to a better understanding of European foreign policy making.

Your participation: Your participation in the study will involve an interview with an estimated length of 30 minutes. Our discussion will be audio taped to help me accurately capture your insights in your own words. The tapes will only be heard by me for the purpose of this study.

Risks and discomforts: I do not foresee any risks or discomfort from your participation in the research.

Confidentiality: All information you supply during the research will be held in confidence and your name will not appear in any report or publication of the research. Though direct quotes from you may be used in the thesis, your name and other identifying information will be kept anonymous. Should you decide to withdraw from the study, all data generated as a consequence of your participation will be destroyed.

Questions about the research: If you have questions about the research in general or about your role in the study, please feel free to contact Emilie Anderson Rød at telephone number 0047 99248485 or e-mail emiliearoed@gmail.com. You can also contact my supervisor Professor Knut Mikalsen at telephone number 0047 77644312 or e-mail knut.mikalsen@uit.no.

By signing below you agree that you have read and understood the above information, and wish to participate in this study.

Signature

Date