



Utviklinger i EUs rompolitikk

Utfordringer og muligheter for Norge

Dorthea Gradek

Hovedpunkter

- EU ønsker endring, utvikling og oppskalering av egen rompolitikk og romvirksomhet for bedre å ivareta sikkerhets- og forsvarsbehov. Denne utviklingen kan få uønskede konsekvenser for Norge som et dypt integrert tredjeland i EUs romprogram.
- Gjennomføringen av de sikkerhets- og forsvarsorienterte endringene i EUs rompolitikk vil ta tid, delvis fordi større institusjonelle endringer må på plass.
- Mulighetene for videre norsk engasjement opp imot EU ligger i strategisk posisjonering, gode sikkerhets- og forsvarsindustri-relasjoner med EU, og ikke minst at Norge oppfattes som en likesinnet, god samarbeidspartner av EU.
- EUs vil på romsiden strømlinjeforme modellen for samarbeid med tredjeland. Denne tilnærmingen kan utfordre Norges posisjon som særlig tett integrert i EUs romaktiviteter.
- Det er behov for å styrke interdepartemental romkoordinering gitt en stadig mer sektorovergripende rompolitikk. Økt interdepartemental romkoordinering kan for eksempel ivaretas gjennom et sterkere romutvalg eller gjennom det interdepartementale polarutvalg.
- Utformingen av en ny norsk romstrategi bør ha en tydelig og spisset EU-dimensjon som tar stilling til hvordan EU-samarbeidet best kan brukes til å løse sentrale samfunnsutfordringer.
- Det bør gjøres en nasjonal innsats for å forsikre bedre koordinering for å utnytte kompetansen til norske nasjonale eksperter i Kommisjonen i Brussel for å forsterke kommunikasjonsflyten om utviklinger i EUs rompolitikk.

En Union med ambisjoner om endring

Internasjonalt samarbeid er en bærebjelke i den norske rompolitikken. EU er en sentral samarbeidspartner, forankret i Norsk deltakelse i EUs romprogram (2021-2027). Norge har deltatt i utformingen av de europeiske flaggskip-programmene siden oppstarten i Den europeiske romorganisasjonen (ESA) på slutten av 1990-tallet. Norske myndigheter forbereder p.t. forhandlingene om deltagelse i EUs romprogram for en ny syvårsperiode.

EUs øverste ledelse har de siste par årene kommunisert et ønske og en ambisjon om få på plass en rompolitikk som setter sikkerhets- og forsvarsbehov som hovedprioriteter. Med en romagenda som tradisjonelt har vært bygget på prinsipper knyttet til fredelig og felles utnyttelse av det ytre rom for klima- og miljøformål, skaper den nye hovedprioriteten usikkerhet rundt Norges rolle og muligheter i EUs romaktiviteter.

Samtidig er EU som organisasjon konsensusorientert. Politikktutforming krever omstendelig koordinering, noe som gjør at endringer kan ta lang tid (Gradek, ikke utgitt ennå). I tillegg til at EUs rompolitikk preges av en stabilitetslogikk, vanskeliggjør den teknologiske infrastrukturen raske skifter og tilpasninger. Spenningen mellom en sivil, normativ rompolitikk, og en økende geopolitisk ambisjon, og med et sterkt sikkerhets- og forsvarsavtrykk, skaper et institusjonelt dilemma som EU ikke evner å overkomme i det tempoet som forventes av den politiske ledelsen (Gradek, ikke utgitt ennå). Endringer i EUs rombyråkrati skjer, men det skjer sakte. En omstilling av systemet og initiativene som skal drive rompolitikken fremover tar tid. Det gir utenforland et ellers uvanlig moment for handling. Forsinkelser i endringen av EUs rompolitikk gir utenforland et mulighetsrom til å kartlegge og få oversikt over muligheter og utfordringer som oppstår når EU dreier rompolitikken sin mot sikkerhet og forsvar.

EUs romsatsning i endring

I mai 2025 behandlet Stortinget et anmodningsvedtak om å utarbeide en ny norsk romstrategi. Næringsminister Cecilie Myrseth bekreftet under arrangementet Spaceport Norway 4. desember 2025 at ny satsing på romvirksomhet i Norge skal legges frem i en ny stortingsmelding. Samtidig annonserte Myrseth at 2026 blir et «romår» i Norge. Den 10. april i 2025 stemte et stortingsflertall for et representantforslag om virkemidler for økt verdiskaping i norsk romindustri (Representantforslag 256 S (2024–2025)). Representantforslaget la til grunn at store endringer, spesielt i EU, krever at regjeringen etablerer en ny og oppdatert romstrategi, for bedre å holde tritt med utviklingen i verden. Forslaget understreker en helt sentral utvikling: EU står overfor et økende geopolitisk press for å posisjonere seg

internasjonalt, og etablerer derfor nye initiativer for å bygge opp under Unionens mål om strategisk autonomi. Strategisk autonomi, og målet om å være en autonom romaktør med et sterkere fokus på sikkerhet og forsvar, bidrar til å skape et tydeligere skille mellom medlemmer og ikke-medlemmer av EU. Dette fører med seg utfordringer Norge må ta hensyn til i utformingen av en ny nasjonal romstrategi. Men – for å forstå hvordan endringene i EUs rompolitikk skjer, og hvilke tidshorisonter Norge må jobbe innenfor, er det essensielt å forstå systemet som skal igangsette endringene.

Hva vil det ha å si for Norge, og hva bør norske myndigheter gjøre for å være forberedt på en langt mer sektorovergripende rompolitikk?

Utfordringer

Usikkerhet som oppstår i kjølvannet av endringer i EUs rompolitikk kan skape uforutsette utfordringer som norske politikere og byråkrater må håndtere. Utfordringene, og deres konsekvenser for norsk romsamarbeid med EU, må adresseres tidligst mulig for å forhindre etterslep, eksklusjon, og sikre tilgang fremfor begrensninger.

Det er to mulige utfall for tredjeland dersom sikkerhet og forsvar blir et mer fremtredende utgangspunkt for EUs rompolitikk. På den ene siden er Norge dypt integrert innenfor forsvar i de delene av EU som allerede har et mandat til å jobbe med dette, herunder European Defence Agency (EDA) og European Defence Fund (EDF). Representanter for EUs rombyråkrati viser til få forskjeller mellom Norge og medlemsland i EU når det gjelder forsvarsindustrielle muligheter. På den andre siden kan kombinasjonen av sikkerhet og forsvar som et hovedpremiss i rompolitikken, vise seg å bli en barriere for tredjeland. Interne uenigheter om hvorvidt sikkerhet og forsvar skal ligge på EU-nivå, og i hvilken utstrekning og dybde, er en forklaringsårsak til dette. Utviklingen kan over tid tegne en tydeligere linje mellom nasjonal suverenitetsavståelse og sterkere kontroll fra Kommisjonen. Til tross for at Norges nordlige områder er gunstig plassert med tanke på bakkebasert rominfrastruktur og for en oppskytningsbase, kan dette på samme tid vise seg å være en utfordring. EUs økte fokus på sikkerhet- og forsvar, kombinert med søken etter strategisk autonomi, vektlegger også at tilgang til verdensrommet (access to space) av sikkerhetsgrunner bør skje fra EU-territorium. Dette utgjør en utfordring for romhavner i tredjeland, herunder i Norge og Storbritannia.

En virkning av det økte sikkerhets- og forsvarsfokus i EUs rompolitikk er derfor at EU i større grad enn før tydeliggjør skillet mellom medlemmer og ikke-medlemmer. Gitt at trenden fortsetter, vil utviklingen av de rompolitiske premissene ha stor betydning for utenforlandet

Norge. Med andre ord må Norge navigere innenfor en ny rompolitisk realitet i EU, hvor lik tilgang ikke lenger er selvsagt.

I EUs budsjett for neste programperiode (MFF), er det blitt signalisert at EU i større grad anvender en ny og i større grad integrert modell for samarbeid med tredjeland. Dersom den nye modellen realiseres, kan det å bli vanskeligere å være både innenfor og utenfor romprogrammet. En utfordring er at rammene for tredjelandsdeltakelse i nye komponenter i romprogrammet, kan endres til å følge en trafikklys-modell. En konsekvens av dette er at det blir et større rom for norske forhandlinger med EU innenfor rammene av det «gule» feltet, som kan komme til å kreve nye, men mer komplekse former for samarbeid, utenfor rammene av EØS-avtalen. I og for seg selv er ikke modellen ukjent, men viser til en mer systematisk endring og standardisering av EUs tilnærming til samarbeid med tredjeland, som kan vanskeliggjøre gode vilkår for deltagelse og et større skritt innenfor Unionens romaktiviteter.

Noe som tydeliggjør skillet, er måten EU mer systematisk ønsker å sortere tredjeland. Den interne koordineringen i Kommisjonen er i dag i større grad enn før, fokusert på å forstå hvor tredjelandene ikke strekker til på generell basis, og bruke dette som et utgangspunkt for graden av tilgang. Koordineringen i EU om samarbeid med Norge akkumuleres til et letter of irritance, som brukes som et utgangspunkt for nye forhandlinger. Tredjelands tilgang er derfor ikke lengre selvsagt, men styres på grunnlag av hvor villig tredjelandet er til å tilpasse seg EUs krav om implementering av direktiver, avtaler og samarbeid hvor tredjelandet har ressurser EU har behov for.

En tilknyttet og høyaktuell problemstilling for norsk deltagelse i EUs romprogram, er formen på Norges forhold til USA. Representanter fra nasjonale delegasjoner har vist til at det ved flere anledninger har vært interne diskusjoner knyttet til hvorvidt Norges tette tilknytning til USA er sterkere enn lojaliteten Norge har til EU. At det transatlantiske samarbeidet mellom Europa og USA potensielt kan stagnere i lys av en endret geopolitikk, gjør at Norge i større grad enn før må vurdere balansen i relasjonene til henholdsvis USA og Europa i sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Medlemslandene i EU som er motstandere av å plassere sikkerhet og forsvar på EU-nivå, argumenterer for at den eneste muligheten for at dette kan bli et akseptabelt premiss for EUs rompolitikk, er at deres industri beskyttes i større grad enn i dag. Dynamikken viser til et konkurranseforhold mellom medlemmer og ikke-medlemmer, hvor ikke-medlemmer befinner seg i en situasjon hvor mer tilgang vanskeliggjøres. Argumentet som fremlegges i dette tilfellet er at i usikre tider, med krig i Europa, kan ikke sensitiv

teknologi og tilgang til denne, ligge hos land utenfor EU i tilfelle konflikter oppskaleres. Det utgjør derfor en utfordring dersom norsk industri er for lik den av EUs medlemsland. I utviklingen av en sterk europeisk romindustri vektlegges det av byråkrater i EU-systemet at den norske industrien må jobbe for å unngå overlapp, og heller spesialisere seg innenfor nisjer og tjenester.

Et overordnet utviklingstrekk i EU er at stadig flere politikkområder må ta sektorovergripende hensyn – noe som lager et vanskeligere utgangspunkt for norsk samarbeid med EU. Dette gjør det mer utfordrende for ikke-medlemmer å skille mellom romkomponenter hvor ikke-medlemsland ønsker å delta fullt eller delvis, eller å holdes helt utenfor. På samme måten som det blir vanskeligere for ikke-medlemmer å drive med «cherry-picking», skaper den sektorovergripende tilnærmingen til EU en utfordring i de tilfeller hvor problematikk knyttet til sensitiv teknologi og flerbruk (dual use) gjør seg gjeldende. Med andre ord kan det potensielt bli vanskeligere for tredjeland å få tilgang til EUs romprogram i fremtiden, enn det som allerede er tilfelle.

Muligheter for tilpasning, påvirkning og innretning
Utfordringene over skisserer flere problemstillinger norske myndigheter må forholde seg til i sitt romorienterte samarbeid med EU. Endringstregthet i EUs rompolitikk skaper et mulighetsrom, hvor Norge kan komme tidligere med i prosesser og posisjonere seg før endringene trer i kraft, som gjør at det likevel er gode grunner for å handle raskt.

Et sentralt spørsmål er hvordan Norge best kan tilpasse seg endringer i EU, særlig knyttet til Direktoratet for romvirksomhet og andre offentlige etaters rolle med tanke på å maksimere nytten av deltagelsen i EUs romprogram. Ved hjelp av et økt eierskap til EUs romaktiviteter i departementene, kan Norge sikre styring og helhetlige vurderinger når det gjelder samarbeid med EU. Det er av den grunn et betydelig behov for interdepartemental koordinering, samt et behov for å forsterke tverrsektorielle arenaer for samordning, som romutvalget, og romsikkerhetsutvalget, eller å løfte spørsmålet om koordinering til forum som det interdepartementale polarutvalg.

Forumene og utvalgene må forsterkes, og deltakerne ytterligere engasjeres, for å trekke inn sentrale deler av forvaltningen som har interesser i rommet. Dette innebærer også at fagfolk og saksbehandlere (og ledere) i de ulike departementene i økende grad må prioritere å jobbe med romvirksomhet som en del av sin egen portefølje. Koordinering av interesser og avhengigheter gjennom disse arenaene blir viktigere parallelt med at EUs romaktiviteter blir mer sektorovergripende. I tillegg, for å sikre påvirkning og muligheter for ivaretagelse av norske interesser i EUs romaktiviteter, må aktiv direkte

dialog med EU gjennom deltagelse i komiteer i økende grad komplementeres av blant annet god dialog med toneangivende EU-land.

Utover koordinering internt i forvaltningen, er det et stort potensial i å bruke handlingsrommet som ligger i å bedre utnytte kompetansen til utsendte nasjonale eksperter i Kommisjonen. Norge har engasjert flere nasjonale eksperter til arbeid for Kommisjonen. Som EU-medarbeidere, jobber disse direkte med oppgaver som former rompolitikken. De nasjonale ekspertene skal bygge kunnskap om arbeid i EU, og ikke være talerør for norske myndigheter. Det er per dags dato derimot mangel på et tydelig system for å bygge opp og bevare kunnskap hentet inn av nasjonale eksperter både under oppholdet og ved hjemreise utover uregelmessig dialog med direktorater og departement. Det er heller ikke en koordinert praksis for å passe på at kunnskapen som hentes fra Brussel blir værende i forvaltningen etter at de nasjonale ekspertene returnerer til sin arbeidsplass i Norge. Det kreves derfor økt koordinering og bruk av allerede eksisterende organer og kanaler i Brussel gjennom de nasjonale ekspertene for å forsikre at informasjon om utviklinger i EUs romøkosystem ikke går tapt. Økt koordinering kan forsikre at sentral informasjon når fram til riktig del av forvaltningen, som har et spesielt behov for forsterket kunnskap om utviklinger i Brussel. For å forsikre seg om at dette arbeidet forbedres, bør det etableres en tydelig praksis for nasjonale utsendinger og deres erfaringer, for å bevare det institusjonelle minnet i forvaltningen knyttet til utviklinger i EU.

Fremsyn

En ny norsk romstrategi må ta stilling til flere sentrale punkter for å gjøre norske myndigheter bedre forberedt på endringene i EU. Representantforslaget fra april 2025 uthever at en ny norsk romstrategi blant annet må «... sikre norske utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser i romvirksomhet» (Representantforslag 256 S (2024–2025)). For å ivareta disse interessene er det for norsk forvaltning et klart behov for økt koordinering, samhandling og kunnskapsoppbygging og -bevaring om endringene i EU.

I møte med endringer i EUs rompolitikk bør norske myndigheter være proaktive. En ny nasjonal romstrategi gir en mulighet til å samordne nasjonale interesser og behov på tvers av sektorer, og i neste omgang danne basisen for et omforent budskap i alle på- og medvirkningskanaler.

Det er derfor et stort behov for tydeligere posisjonering og koordinering av norske posisjoner på tvers av forvaltningen. Med en stadig mer kompleks rompolitikk er det også et økt behov for at norsk forvaltning er omforent i dialogen med EU.

Samlet vil koordinering og kompetanseheving, samt proaktivitet, komme Norge til gode i framtidige forhandlinger om tilgang til EUs romaktiviteter. En oppdatert, spisset og fremsynt norsk romstrategi vil kunne ta høyde for disse endringene, og sikre norsk deltakelse der interessene tydelig sammenfaller.

Dorthea Gradek var gjesteforsker hos NUPI fra 2024 til 2025. Denne policy brief-en er et resultat av Gradeks arbeid med en artikkel i tidsskriftet Internasjonal Politikk, «Rom for endring? EUs rompolitiske premiss». Artikkelen ble skrevet mens Gradek var aspirant hos Direktoratet for romvirksomhet. Analysen, funnene og anbefalingene i denne policybriefen er basert på 23 intervjuer med ansatte i EUs rombyråkrati, både i undergruppen COREPER (Ministerrådet), Europakommisjonen, byråer underliggende Europakommisjonen, samt europeiske lands faste delegasjoner til EU. Intervjuene ble gjennomført i perioden november 2024 til februar 2025.

Forsidebilde: NTB



Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) et ledende, uavhengig forskningsinstitutt innen internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. NUPI er formelt underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk aktør i all sin faglige virksomhet. Forskningen ved NUPI spenner fra anvendt forskning til mer langsiktig grunnforskning.

NUPI

Rosenkrantz' gate 22
0160 Oslo
post@nupi.no | nupi.no

