

*ARENA*  
*Working Papers*  
*WP 04/05*

# Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger og opinion<sup>1</sup>

Av

Ulf Sverdrup

*ARENA – Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo.*

[ulf.sverdrup@arena.uio.no](mailto:ulf.sverdrup@arena.uio.no), tel: 22855332

Akseptert for publikasjon i *Internasjonal Politikk*, våren 2004.

---

<sup>1</sup> Takk til Pernille Rieker, Birgitte Kjos Fonn, Martin Sæther og Arne Melchior for nyttige kommentarer og innspill.

## **Abstract:**

### **Norway and the EU enlargement: negotiations and attitudes**

In May 2004 the EU will enlarge. Simultaneously, the new members will become members of the EEA. This article discusses the negotiations on the enlargement of the EEA. During the negotiations the EFTA countries were faced with tough demands of radically increasing their financial support to the new member states of the EU. The result of the negotiations made the EFTA countries and particularly Norway a significant net contributor to the enlargement process, more so than many of the member states. The article discusses the negotiations and examines factors that can explain the outcome. Based on survey data the article also demonstrates the overwhelmingly positive attitudes of Norwegians towards enlargement.

## **Sammendrag:**

### **Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger og opinion**

I mai 2004 utvides EU. Samtidig vil de nye medlemslandene i EU bli medlemmer av EØS. I denne artikkelen drøftes forhandlingene om utvidelse av EØS. Under forhandlingene ble EFTA og Norge stilt overfor svært tøffe krav om en radikal økning i finansielle bidrag til de nye søkerlandene. Resultatet av forhandlingene gjør at Norge blir en betydelig bidragsyter til utvidelsesprosessen, og større en flere av de gamle medlemslandene i EU. Artikkelen diskuterer faktorer som forklarer utfallet av forhandlingene. Med utgangspunkt i surveydata vises det også at nordmenn flest har en svært positiv holdning til EUs utvidelse.

## **Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger og opinion**

Etter EU-utvidelsen 1. mai står Norge i en særstilling. Norge er da et av de få utviklede landene i Europa som ikke er medlem av EU eller har søknad inne om medlemskap. Særstillingen betyr ikke at Norge ikke berøres av utvidelsen. Tvert imot, Norge berøres på måter som er svært lik EUs medlemsstater.

I denne artikkelen drøftes noen sider ved Norges forhold til EU-utvidelsen. Av EØS-avtalen følger det at nye medlemmer i EU skal bli medlemmer i EØS. Norge har forhandlet med EU om betingelsene for utvidelsen av EØS. Artikkelen diskuterer innholdet i forhandlingene og ser på faktorer som forklarer utfallet. I andre del av artikkelen diskuteres nordmenns holdninger til utvidelsen. Diskusjonen er basert på data fra en holdningsundersøkelse. Artikkelen er ment som en aktualitets- eller oversiktsartikkel, og tar ikke sikte på å gi noen inngående analyser.

### **Utvidelse av EU er utvidelse av EØS**

På tross av at Norge formelt sett ikke er medlem av EU, har Norge forpliktet seg til å iverksette og håndheve store deler av EUs regelverk. Norges forhold til EU organiseres i all hovedsak gjennom EØS-avtalen, som i år er ti år. EØS-avtalen mellom EFTA (minus Sveits) og EU tar sikte på å gjøre EFTA-landene til en integrert del av EUs indre marked, med den målsetting å sikre likt regelverk og like tolkninger innenfor hele EØS-området. Avtalen er dynamisk, det vil si at når nye regler eller tolkninger skapes i EU, skal disse også innarbeides i EØS. EØS omfatter de fleste delene av EUs regelverk for de fire friheter (varer, personer, kapital og tjenester), med unntak for landbruk og fisk.

To av de viktigste områdene i EU-samarbeidet som har utviklet seg etter at EØS-avtalen trådte i kraft, er forsvars- og sikkerhetspolitikk, og justis og indre sikkerhet. Men også samarbeidet innenfor rammen av den såkalte Lisboa-prosessen har betydning for Norge. Også på disse områdene har Norge søkt samarbeid med EU. For eksempel er Norge medlem av Schengen-samarbeidet og har også ulike, men mindre omfattende, tilknytningsformer til EUs forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeid, samt til ulike programmer innenfor forskning, utdanning og kultur. Den forestående EU-utvidelsen berører i prinsippet alle disse områdene for samarbeid mellom Norge og EU.

Mest omfattende er likevel utvidelsen av EØS. Artikkel 128 i EØS-avtalen forutsetter at land som blir medlemmer av EU, også skal bli medlemmer av EØS. Dersom dette ikke var tilfelle, ville det være meningsløst å opprettholde EØS. I henhold til avtalen skal vilkårene for tiltrødelse til EØS fastsettes i en egen avtale mellom EU og EFTA og de nye medlemsstatene. Forhandlingene mellom EFTA og EU ble innledet i januar 2003. Motsatt av hva Norge og EFTA hadde ønsket, skjedde dette etter at EU og søkerlandene allerede hadde kommet til enighet. Det var i realiteten ikke noen mulighet for Norge til å diskutere vilkår og betingelser for tiltrødelse. I realiteten handlet forhandlingene derfor aldri om betingelsene for tiltrødelse til EØS for de nye søkerlandene, men snarere om EFTA-landenes tilknytning til det utvidede EU.

Hovedformålet med forhandlingene var å sørge for at bestemmelsene som gjelder mellom EU og EFTA i EØS, også skal gjelde for de nye medlemslandene i EU. EØS-utvidelsesavtalen skulle ha de samme ordningene som allerede var avtalt mellom EU og tiltrødelseslandene på de områder EØS-avtalen omfattet – som følge av EØS-avtalens grunnleggende prinsipp om homogenitet og rettslig enhet. Dette ble også resultatet. Det legges for eksempel ikke opp til

andre eller mer omfattende overgangsordninger for EFTA-landene enn for de nye EU-statene. Under forhandlingene stilte blant annet Polen spørsmål ved om Norge hadde behov for de samme overgangsordningene som noen EU-land når det gjaldt fri bevegelighet for personer. Norge og EFTA-siden svarte med å si at de ønsket fri bevegelighet fra et så tidlig tidspunkt som mulig. Men de samme ”sikkerhetsklausulene” som gjelder for alle medlemslandene i EU, slik at de kan sette i gang mottiltak mot spesielle uønskede virkninger, gjelder også for EFTA. Siden har Norges ”liberale” grunnholdning blitt svekket, av bekymring for at økt arbeidsinnvandring kan gi press på norske arbeidsplasser og velferdsordninger. Etter at flere land i EU har valgt å innføre overgangsordninger, har Kommunaldepartementet varslet en egen melding som drøfter konsekvenser av arbeids- og bedriftsvandring.<sup>2</sup>

Forhandlingene om utvidelsen av EØS var korte og ble undertegnet høsten 2003. Den utvidede EØS-avtalen skulle tre i kraft ved utvidelsen. Planen var at selve undertegningen skulle finne sted under de samme høytidelige seremonier som for EUs utvidelse, for å understreke at EØS også ble utvidet. Men tidsplanen var stram og sprakk flere ganger, først ved at Polen i en tid unnlot å undertegne avtalen fordi landet ønsket større tollfrie fiskekvoter fra Island og Norge, deretter ved at EFTA-landet Liechtenstein brukte anledningen til å forsøke å løse diplomatiske tvister med Tsjekkia. Ingen av hendelsene medførte noen vesentlige endringer i innholdet i avtalen for Norges del, men bidro til forsinkelser i en allerede tett tidsplan. Det ble derfor aldri noen offisiell markering av avslutningen av forhandlingene. Resultatet skulle deretter forelegges alle parter for ratifikasjon eller godkjenning i samsvar med deres respektive konstitusjonelle praksis innen mai 2004.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> For tiltak på dette området se: <http://odin.dep.no/krd/norsk/eu/016081-990215/index-dok000-b-n-a.html>. Se også St. meld 19 (2003-2004) 'Et velfungerende arbeidsmarked', kap. 5 som omhandler EØS-utvidelsen.

<sup>3</sup> Siden noen land ikke har maktet å gjennomføre ratifikasjonen innenfor timeplanen, har det vært behov for å sikre overgangsordninger og midlertidige avtaler for å sikre parallell iverksetting av utvidelse av EU og EØS fra og med mai 2004

## Kostbar utvidelse

Forhandlingene om utvidelsen må kunne karakteriseres som vanskelige og tøffe. Mens Norge hadde innstilt seg på forhandlinger om fisk, kom dette raskt i bakgrunnen. Det var spørsmålet om det økonomiske bidraget fra EFTA-landene som ble hovedspørsmålet i forhandlingene. Norske myndigheter ble overrasket over størrelsen på bidraget de ble avkrevd og de tøffe forhandlingsposisjonene de ble stilt overfor.

Norge krevde opprinnelig kompensasjon fra EU for bortfallet av frihandel med de nye medlemslandene, særlig hva angikk fisk og fiskekvoter. I Norge var det dette kompensasjonsspørsmålet som ble gjenstand for mest oppmerksomhet, til tross for at det ikke utgjorde det vesentligste i forhandlingene.<sup>4</sup>

Men selv om fisk fikk mye oppmerksomhet fra norsk side, og hadde betydelig verdi, kan en trygt si at selve finansieringsordningene representerte et større beløp. Norge hadde allerede ordninger for å bidra økonomisk både til EUs medlemsland og til de nye søkerlandene. Deler av disse bidragene har vært organisert gjennom den såkalte "Låne- og tilskuddsordningen" i EØS, som tok sikte på å bidra til økonomisk og sosial utjevning i Europa. I perioden fra 1994 til 1999 gikk disse midlene (ca. 12 millioner euro årlig) til utvikling og strukturtilpasning i Hellas, visse regioner i Spania, Portugal, Irland og Nord-Irland. I 1999 ble en ny ordning etablert. 24 millioner euro i året ble stilt til rådighet i perioden 1999–2003, og disse skulle da bare gå til Portugal, Spania og Hellas. Norge har betalt brorparten av EFTAs bidrag (ca. 94

---

<sup>4</sup> Kort kan en si at eksport av fisk til de nye søkerlandene har utgjort ca 5 prosent av norsk eksport. I 2002 utgjorde dette en verdi på ca 1,3 milliarder kroner. Utvidelsen ville medføre at dette markedet ble gitt økt toll. Forhandlingsresultatet hadde flere elementer. Norge fikk kvoter for de viktigste eksportproduktene av sild og makrell og reker, samt tollreduksjon på sildelapper. EU ga markedsadgang uten at Norge gikk inn i drøftelser om økt investeringsadgang i norsk fiskeflåte. På landbruksområdet var det begrensede forhandlinger som knyttet seg til spesielle produkter som frosne jordbær og bringebær, samt eplejuice og kattenmat. For en bredere gjennomgang av ordninger innenfor fiskeri og andre sektorer se St. prp. Nr. 3, 2003-04.

prosent). Det har lenge vært et stridstema om denne ordningen, eller ”kontingenten” som noen kaller det, er en frivillig eller integrert del av EØS-avtalen (Arnesen *et al.* 2001). Fra EFTAs og Norges side har ordningen vært tolket som et frivillig bidrag, mens Kommisjonen og EU-siden, som har tolkningsmakten, har hevdet at dette har vært en integrert del av avtalen.

I tillegg har Norge hatt en satsing mot Øst-Europa og de nye søkerlandene. Handlingsplanen fra mars 2001 skulle etablere tettere bånd til de fremtidige EU-medlemslandene og vise solidaritet i de politiske og økonomiske utfordringer utvidelsen representerte for kandidatlandene. 15 millioner euro skulle brukes årlig til tilrettelegging for iverksetting av EU-regelverk, støtte til justissektoren og Schengen-samarbeidet, samt styrke utdanning og forskning, miljø og demokratiske institusjoner. Fra 1989 til 2000 bidro Norge med omlag 375 millioner euro til prosjektsamarbeid med primært Russland, Estland, Latvia, Litauen og Polen, hvorav rundt halvparten gikk til Russland.

Norge hadde altså en forhistorie med støtte til søkerlandene og var innstilt på å bidra finansielt til EUs utvidelse. Likevel kom størrelsen på de bidragene EFTA og Norge ble avkrevd, som en overraskelse. Selv om Kommisjonen aldri fremmet et konkret pengekrav, var resultatet av de nye beregningene opp mot en 20–30-dobling av EFTA/EØS-landenes bidrag. Kommisjonen mente Norge og EFTA måtte bidra med en rimelig andel av kostnadene for å få det nye utvidede indre marked til å fungere, og argumenterte for at det økonomiske bidraget fra EFTA måtte gjøres permanent og økes til et nivå på linje med medlemslandenes bidrag til sosial og økonomisk utjevning gjennom EUs strukturfond. Kommisjonen antydte også at dersom Norge og EFTA ikke ville akseptere slike krav, ville hele EØS stå i fare for å avvikles (Johnsen 2003).

Statsminister Kjell Magne Bondevik sa forut for forhandlingene at han ikke ville gå med på noen drastisk økning av den såkalte EØS-kontingenten uten at Norge fikk innrømmelser som tilgodeså eksporten av fisk og sjømat (Christensen 2003). EFTA-siden og Norge oppfattet EUs krav som urimelige på to måter. For det første argumenterte de for at det ikke var noe juridisk grunnlag for kravet, og at utvidelsen av EU ikke kunne føre til reforhandlinger av den finansielle ordningen i EØS. EFTA-siden gjentok at "Låne- og tilskuddsordningen" ikke skulle betraktes som en kontingent og integrert del av avtalen. For det andre argumenterte EFTA og Norge imot den beregningsmåten Kommisjonen la til grunn. Norge argumenterte for at en av prinsipielle av grunner ikke kunne bygge på en ordning som strukturfondene, som falt utenfor EØS-avtalens virkeområde. I tillegg var jo også medlemsstatene i EU berettiget til å motta støtte fra disse fondene, noe som ikke ville være tilfelle for Norge.

Det norske finansdepartementet gjennomførte også flere beregninger etter ulike måter å fastsette norske bidrag, som for eksempel på grunnlag av eksisterende ordninger, folketall, velferdsvurderinger (BNP per innbygger) eller faktiske kostnader ved utvidelsen (kostnad per stat i prosent av BNP). Beregninger foretatt etter alle disse modellene ville føre til vesentlig lavere bidrag enn det Kommisjonen foreslo.

Ikke desto mindre erkjente EFTA og Norge at det var behov for tilpasninger i tråd med bestemmelsene i EØS-avtalens artikkel 115 om bidrag til sosial og økonomisk utjevning (Utenriksdepartementet 2003–2004). Men under selve forhandlingene fikk Norge og EFTA ytterligere overraskelser. EFTA-siden hadde håp om og tro på at Kommisjonens posisjoner var å forstå mer som en "prøveballong" og at de ville bli moderert av medlemsstatene i Rådet. Men dette viste seg ikke å stemme. Kommisjonen hadde bred støtte fra medlemslandene, ikke bare i sør, men også blant tidligere EFTA-land. Sverige støttet også Kommisjonen, som for



øvrigt også hadde en svensk forhandlingsleder. For eksempel uttalte statsminister Göran Persson at han syntes det var rimelig at Norge bidro vesentlig til EUs utvidelse. Både de nye og de gamle medlemslandene sto samlet på de aller fleste områdene i forhandlingene med EFTA.

Resultatet av forhandlingene ble en radikal økning i finansielle bidrag fra EFTA-landene. I perioden 1. mai 2004 til 30. april 2009 blir de samlede årlige overføringene på ca 235 millioner euro. Dette innebærer en tidobling av Norges pliktige bidrag til økonomisk og sosial utvikling i et utvidet EØS, men er likevel noe mindre enn Kommisjonens utgangspunkt.

Det store beløpet førte til uenighet internt i EFTA. Island og Liechtenstein fant det urimelig at de skulle øke sine tilskudd så kraftig. For å tekkes disse landene ble derfor EFTA-siden enig om å skille bidragene i to formelt sett ulike ordninger, en EFTA/EØS-finansieringsordning der også Island og Liechtenstein bidrar, og en egen norsk. Med dette grepet valgte Norge å plukke opp en større del av regningen.

De to ordningene har flere likhetstrekk, men også noe ulike formål, og de atskiller seg ved hvilke land som er mottakere: *EØS-finansieringsordningen* har som formål å bidra til reduksjon av økonomiske og sosiale forskjeller i EØS, gjennom tilskudd til bl. a. investerings- og utviklingsprosjekter, miljø, bevaring av den europeiske kulturarv, helse- og barneomsorg etc. Ordningen går primært til de nye medlemslandene, men også til Spania, Portugal og Hellas og finansieres med bidrag fra de EFTA-landene som er med i EØS. I

praksis er det derimot Norge som betaler det alt vesentlige (94,5 prosent av EFTA/EØS-ordningen).<sup>5</sup>

*Bidragene gjennom den særskilte norske ordningen vil kun gå til de nye medlemslandene. Målene for den norske finansieringsordningen er å redusere de sosiale og økonomiske forskjellene i EØS gjennom å sette de nye landene i stand til å oppfylle forpliktelsene ved medlemskap og utnytte fordelene av det indre marked. Tilskuddene skal særlig gå til investerings- og utviklingsprosjekter innenfor de samme prioriterte sektorene som for EØS-finansieringsordningen.*

Støtten i begge ordningene skal i sin helhet ytes i form av tilskudd. Det ligger i ordningene at de ikke er midlertidige, men at de ventes videreført også etter denne første perioden. Partene vil være forpliktet til å vurdere behovet for fortsatt bistand. Det er også grunn til å anta at beløpet fra EFTAs EØS-medlemmer vil bli reforhandlet og økt ytterligere ved en eventuell senere utvidelse av EU, som kan bli aktuelt for blant annet Romania og Bulgaria i 2007.

I tabell 1 presenteres de årlige finansielle bidragene fra Norge og hvordan de fordeles på nåværende og blivende medlemsland i EU.

---

<sup>5</sup> Dette er den samme satsen som man tidligere har hatt innenfor "Låne- og tilskuddsordningen" i EØS og var ikke gjenstand for forhandlinger internt i EFTA.

**Tabell 1: Årlige bidrag fra Norge og fordeling på mottakerland<sup>6</sup>**

	<b>EØS-finansierings- ordning</b>		<b>Den norske ordningen</b>		<b>Sum Norges andel</b>	
<b>Mottaker</b>	Millioner €	Prosent	Millioner €	Prosent	Millioner €	Prosent
Polen	56,16	46,8	55,57	49,0	108,69	47,9
Ungarn	12,16	10,1	14,86	13,1	26,35	11,6
Tsjekkia	9,71	8,1	12,47	11,0	21,66	9,5
Spania	9,17	7,6	0,00		8,67	3,8
Hellas	6,85	5,7	0,00		6,48	2,9
Slovakia	6,47	5,4	7,60	6,7	13,72	6,0
Portugal	6,26	5,2	0,00		5,93	2,6
Litauen	5,40	4,5	8,05	7,1	13,16	5,8
Latvia	3,95	3,3	6,80	6,0	10,54	4,6
Estland	2,02	1,7	4,54	4,0	6,44	2,8
Slovenia	1,22	1,0	2,49	2,2	3,65	1,6
Malta	0,38	0,3	0,34	0,3	0,70	0,3
Kypros	0,25	0,2	0,68	0,6	0,92	0,4
	<b>120,00</b>	<b>100,00</b>	<b>113,40</b>	<b>100,00</b>	<b>226,91</b>	<b>100,00</b>

Norges andel av den totale ordningen er på ca. 226,9 millioner euro per år, eller mer enn 97 prosent av de totale bidrag. Etter dagens eurokurs er dette 1,99 milliarder NOK per år, eller nærmere 10 milliarder NOK i hele perioden. Som det fremgår av tabell 1, mottar Polen det klart største tilskuddet fra Norge. Nærmere 110 millioner euro skal hvert år overføres til

<sup>6</sup> Beregninger basert på opplysninger i St. prp 3 2003-2004 (Utenriksdepartementet, 2003-2004).

Polen fra Norge. Men også noen av de nåværende medlemslandene i EU (Spania, Hellas og Portugal) vil nyte godt av denne ordningen. Spania vil for eksempel motta vesentlig mer enn Estland og mer enn dobbelt så mye som Slovenia. Samlet vil de ”gamle” medlemslandene motta omkring 22 millioner euro i året, eller nærmere 200 millioner kroner årlig fra EFTA-landene, noe som mer eller mindre tilsvarer størrelsen på ”Låne- og tilskuddsordningen” i EØS.

Støtten til søkerlandene skal bli utdelt i form av tilskudd, ikke som norske investeringer. Det er et brukeransvar for midlene som tildeles. I Utenriksdepartementets melding til Stortinget fremgår det ikke noe sted at man skal søke å innrette midlene etter norske behov og interesser. I behandlingen av dokumentet i Stortinget fremsatte imidlertid Fremskrittspartiet et forslag om at ”Stortinget ber Regjeringen arbeide for at Norge aktivt kan påvirke hvordan det finansielle bidraget til EUs nye medlemsland skal anvendes. Regjeringen bes om å inkludere norske deltakere i prosjekter der dette er naturlig” (Innst.S.nr.103 2003–2004). I plenumsdebatten i Stortinget i 2004 ble dette forslaget mottatt med en viss interesse.

Forvaltningen av de to ordningene skal samordnes. Alt dette innebærer en betydelig administrativ utfordring for EFTA og mottakerlandene. Et eget sekretariat skal etableres i Brussel. På kort sikt vil det kunne bli utfordrende å finne støtteverdige prosjekter innenfor de målsettingene som gjelder for avtalen, spesielt siden noen også er områder som EUs tilskudd retter seg inn mot.<sup>7</sup> På lengre sikt vil det også være en betydelig administrativ og revisjonsmessig utfordring å kontrollere at midlene blir rettmessig benyttet.

---

<sup>7</sup> Det vil også være behov for mellom 15 og 40 prosent finansiering fra mottakersiden for å få utløst midlene, noe som også vil legge betydelige føringer på prioriteringene i de ulike støtteberettigede områdene. Erfaringer

Selv om Norge er et svært rikt land i Europa er Norges bidrag betydelig. Dersom man sammenligner Norges bidrag med EU-landenes bidrag til EUs budsjett, finner man at Norge er en betydelig netto bidragsyter til EUs budsjett. Sammenligner man tall fra EUs revisjonsrett, fremgår det at Norge i 2004 vil være en større netto bidragsyter til EU enn det Danmark og Finland var i 2002, men mindre enn Sverige (Folketingets kontor 2003). Beregnet per innbygger, er det norske bidraget ca. 50 euro i 2004, noe som er dobbelt så mye som den gjennomsnittlige brite bidro med i 2001, og på samme nivå som en franskmann eller italiener (European Commission 2002). Norges bidrag vil dermed utgjøre en betydelig andel av nettooverføringene til de nye medlemsstatene.

I EUs utvidelsesforhandlinger ble man enige om å overføre 21,6 milliarder euro til de nye søkerlandene gjennom ulike struktur- og utjevningfond, 2,4 milliarder gjennom et eget "cash-flow fund" og nærmere 850 millioner i tilknytning til Schengen i perioden fra 2004 til utgangen av 2006<sup>8</sup> – i alt omkring 24,8 milliarder euro. Det norske bidraget i samme periode vil utgjøre 680 millioner euro, eller nærmere tre prosent av de samlede overføringene til de nye søkerlandene i perioden.

Beløpene fra både Norge og EU er betinget av at det er prosjekter som blir funnet støtteverdige og at nasjonal finansiering av deler av prosjektene kan sikres. Det er derfor vanskelig å si sikkert hva det endelige beløpet vil bli. Et estimat utført av Richter (2003), gjengitt i det tyske IFOs rapport om utvidelsen i 2004 (European Economic Advisory Group 2004), antyder at de reelle overføringene fra EU vil utgjøre bare 60 prosent av de rammene som er gitt av EU. Av dette regner man også med at de gamle medlemsstatene vil kunne nyte

---

fra "Låne- og tilskuddsordningen" i EFTA viser at det slett ikke er sikkert at alle midlene som blir stilt til rådighet blir benyttet (EFTA 2002).

godt av deler av prosjektene som får støtte. Det blir derfor antatt at den reelle nettoverføringen fra de gamle til de nye medlemmene vil være i overkant av 30 prosent av den totale rammen som EU har satt av. Dersom dette er et riktig estimat, vil nettoverføringen fra EU være på omkring 7,44 milliarder euro i perioden frem til utgangen av 2006. Dersom alle de norske midlene blir utløst, og disse begrensningene ligger på EUs midler, kan Norges andel av den totale overføringen til de nye medlemslandene bli større enn andelen referert over. Dersom alle de norske midlene blir benyttet og estimatene for EU er riktige, vil Norges andel stige til hele 9 prosent av de totale overføringene fra EU til de nye medlemmene.

### **Hvorfor dette resultatet?**

Resultatet av forhandlingene ble altså svært ulikt det utgangspunktet norske forhandlerne hadde. Det er flere faktorer som kan forklare hvorfor resultatet ble slik. Den viktigste var at forhandlingene om utvidelsen i realiteten ble en forhandling om videreføring eller avvikling av EØS-avtalen. Allerede tidlig ble det klart EU ikke var villig til å strekke seg langt for å beholde EØS-avtalen. Forhandlerne fryktet at dersom ikke Norge var villig til å bidra betydelig til utvidelsen, ville EU-siden kunne avvikle EØS-avtalen. At de posisjonene Kommisjonen fremmet var bredt forankret blant EUs medlemsstater, innebar at Norge og de andre EFTA-landene ikke ville finne støtte for sitt syn gjennom bilaterale kontakter med hvert enkelt medlemsland. I realiteten oppfattet Norge og EFTA dette som et *fait accompli*. Så lenge regjeringen ønsket å berge EØS-avtalen, var alternativene til Kommisjonens posisjon svært begrenset.

---

<sup>8</sup> Opplysninger hentet fra sluttrapport om tiltrødelsesforhandlingene. Se [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations\\_report\\_to\\_ep.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf)

En annen faktor, som henger sammen med den første, er den økende asymmetrien i maktforholdet mellom EU og EFTA i EØS. Da EØS-avtalen ble inngått, var EFTA-landene EUs viktigste handelspartnere. I dag står de tre EFTA-statene i EØS for bare 5 prosent av EUs eksterne handel. Samtidig går brorparten av Norges handel til EU. Med EU-utvidelsen vil asymmetrien øke. EU vil ha 480 millioner innbyggere, EFTA-landene i EØS 4,8 millioner. Samtidig har EU-landenes økonomier blitt svekket og man har tatt på seg omfattende og kostbare reformer. For EU var forhandlingene med EFTA en mulighet for å gjøre ”paien” større. Alt dette har gjort EU til en mer enhetlig og tøffere forhandlingspartner for andre land.

Dette er i og for seg ikke nytt, men har utviklet seg over tid. For eksempel erfarte Norge dette under forhandlingene om ”Låne- og tilskuddsordningen” i EØS. Men også andre land, som for eksempel Sveits, har vært gjennom svært tøffe forhandlinger i forbindelse med sine bilaterale avtaler. Asymmetrien er ikke bare knyttet til makt, men muligens i enda større grad til oppmerksomhet. Mens EFTA-siden har vært opptatt av å sikre oppmerksomhet om EØS og egne særbehov, har EU i stadig større grad fått EFTA ute av syne og dermed ute av sinn. Dermed påvirket frykten for at det ville bli stadig mindre oppmerksomhet, kunnskap og legitimitet rundt EØS-konstruksjonen i et utvidet EU vilje i Norge til å bidra til utvidelsen.

Den tredje faktoren er solidaritet med EU og de nye søkerlandene. I Norge er det tradisjonelt stor oppslutning om å benytte betydelige midler for å fremme økonomisk vekst og bekjempe fattigdom og sosiale forskjeller mellom land. Sammenlignet med andre land innenfor OECD, benytter Norge for eksempel en stor andel av sitt BNP på utviklingsprosjekter. Men de fleste av bistandsmidlene benyttes i økonomisk svakere områder utenfor Europa. I Norge er EU-utvidelsen til en viss grad sett i et slikt ”utviklingsperspektiv”. I debatten i Stortinget ble ønsket om solidaritet og omfordeling hyppig fremført som et argument. For eksempel heter

det at ”EU-utvidelsen bidrar til å bygge bro over tidligere motsetninger, utjevne velferdsforskjeller og øke livskvalitet og valgmuligheter for nye generasjoner av europeere. Gjennom våre økonomiske bidrag vil også Norge ta del i den felles økonomiske innsatsen for å sikre økonomisk vekst og stabilitet i de nye medlemslandene og dermed Europa som helhet” (Innst.S.nr.103 2003–2004). Denne posisjonen synes å ha hatt bred oppslutning i Norge. Siden KrF, som tradisjonelt har ivret mest for stor bistand, også hadde statsministeren, ville det vært enda vanskeligere å argumentere på en annen måte.

Solidaritetsargumentet handler også om Norges legitimitet i Europa. Norge har av flere, med rette eller urette, blitt oppfattet som en gratispassasjer i sine forbindelser med EU. Gjennom EØS-avtalen har Norge dratt nytte av at det utvikles et felles marked og et sett av felles regler uten selv å ha bidratt til å finansiere denne ordningen i nevneverdig grad. Dette avviket blir enda tydeligere når EU nå utvides og medlemsstatene forplikter seg til å sette i gang kostbare reformer og overføringer. Norge har dermed tydeligvis vært villig til å betale betydelig mer enn tidligere for unngå en eventuell ”gratispassasjer”-kritikk, samtidig bidrar Norge og EFTA til å lettere gjøre tilpasningene i de nye søkerlandene.

Sist kan norsk opinion og oppmerksomhet om EU bidra til å forklare resultatet. I litteraturen om internasjonale forhandlinger blir det ofte antydnet at forhandlingsstyrken kan påvirkes av hjemlig opinion. Dersom et land kan vise at hjemlig opinion mobiliserer omkring noen spørsmål og at man har skissert klare ”smertegrenser” for hvor langt det kan gå, kan dette styrke et lands internasjonale forhandlingsposisjon. I forbindelse med utvidelsesforhandlingene var det ingen slik hjemlig opinion. Mens man i 1994 på noen områder inntok en posisjon à la ”No-fish Olsen”, ble forhandlingene denne gangen behandlet



gjentatte ganger i regjeringen og medlemmene i Stortingets utenrikskomité ble jevnlig konsultert uten at noen klar, hjemlig opinion bidro til å sette en tålegrense.

Utenriksdepartementet har fulgt EUs utvidelsesprosess siden 1998. Samtidig er det vanskelig å hevde at prosessen har blitt viet spesielt mye oppmerksomhet. Forut for forhandlingene var det ikke gjennomført noen omfattende analyser av hva utvidelsen ville innebære, og det var lite diskusjon i forkant. For eksempel er bare få sider av EØS-meldingen i 2003 viet utvidelsen. I tillegg var det altså liten oppmerksomhet i media og i offentligheten om forhandlingene, utover at ulike organisasjoner og representanter for fiskerinæringen presset på for å etablere grenser for hva man kunne akseptere innenfor de spesielle fiskeriordningene. Spørsmålet om de finansielle ordningene ble viet liten oppmerksomhet. En slik debatt kunne man imidlertid se tendenser til senhøstes 2003 og vinteren 2004, men altså først lenge etter at forhandlingsresultatet forelå.

Det synes også som om Europapolitikk i store grad fortsatt forstås som utenrikspolitikk i Norge. Et viktig skille mellom innenriks- og utenrikspolitiske debatter synes å gå på i hvilken grad man vier økonomiske kostnader stor oppmerksomhet. En innenrikspolitisk sak som kan sammenlignes med overføringene i forbindelse med EØS-utvidelsen, er kontantstøtten. Mens utvidelsen anslås til å koste Norge ca 1,9 milliarder kroner årlig, går ca 2,9 milliarder til kontantstøtte. Men det er, som vi har sett, stor forskjell i omfang og intensitet i debattene om kontantstøtte og utvidelse.

I utvidelsesdebatten på Stortinget var flere politikere skuffet over de store kostnadene. Men det var langt fra noen omfattende protest, og det var svært lite av selve stortingsdebatten som omhandlet størrelsen på overføringene. Mange av innleggene var primært knyttet til norsk

medlemskap i EU, oppsigelse av EØS, Sveits' tilknytningsform etc. Noen kritiske røster hevet seg, men da handlet det gjerne om at man heller hadde ønsket at disse pengene ble gitt til fattigere land med større behov enn de nye medlemslandene. For eksempel argumenterte SPs leder slik: ”Det er virkelig grunn til å stille spørsmål ved bidraget. Regjeringa forsøker å forsvare beløpet ved å argumentere med solidaritetshensyn. Til det er det to ting å si. For det første; dersom solidaritet med østeuropeiske søkerland lå Regjeringens hjerte så nær, hvorfor kunne ikke disse overføringene vært satt i gang for lengst, helt uavhengig av forhandlingene med EU. Og for det andre; hvordan forsvarer Kristelig Folkeparti og Regjeringa sin nye bistandsprofil? Den nye profilen innebærer altså at Polen blir den desidert største mottakeren av norsk bistand” (Stortingets forhandlinger 29. jan 2004). Det ble heller ikke fremmet forslag fra noen politiske partier om å avvise forhandlingsresultatet på grunnlag av finansieringsordningene.<sup>9</sup>

En aller siste faktor som har vært antydnet som en mulig forklaring på forhandlingsresultatet, er av mer konspiratorisk art. Spørsmålet om Norges tilknytningsform til EU oppfattes ofte som det underliggende tema i alle diskusjoner om Norges forhold til Europa. Har tilhengere av norsk EU-medlemskap bevisst ønsket at Norges finansielle bidrag gjennom EØS skal bli mer eller mindre det et norsk medlemskap ville ha kostet? Ideen er at man derigjennom fjerner argumentet om at et medlemskap i EU vil innebære betydelige merkostnader. Dette argumentet synes å ha et svakt grunnlag. Det synes ikke å være noe belegg for å hevde at slike hensyn har ligget til grunn ved utmeislingen av forhandlingsposisjonene, og flere medlemmer av regjeringen er sågar skeptiske til norsk medlemskap i EU. For det andre ser ikke norske velgere ut til å være spesielt opptatt av de økonomiske sidene ved et eventuelt

---

<sup>9</sup> SV og Senterpartiet hadde fremmet forslag om å gjenoppta forhandlinger med EU, men ikke for å endre beløpet på overføringene, men med sikte på å fjerne punktet i avtalen om at EU-fartøy skal ha rett til transitt for fangst de lander i norsk havn. Forslaget ble ikke vedtatt.

EU-medlemskap, snarere er motstanden knyttet til EUs demokratiske underskudd og at norsk demokrati og folkestyre kan svekkes. Likevel skal man ikke undervurdere at samvirket mellom et sterkt ønske om å styrke og videreutvikle samarbeidet med EU (hos tilhengere av norsk EU- medlemskap), kombinert med et solidaritetsargument (ofte knyttet til dem som er motstandere av EU-medlemskap), har medvirket til at det norske bidraget til utvidelsen er blitt så betydelig og at det har vært oppfattet som relativt lite kontroversielt i Norge.

### **Bred støtte til utvidelsen**

Det er en utbredt positiv holdning i Norge til utvidelsen. Denne holdningen har kommet frem både i opinionsundersøkelser, i partienes holdninger og i Stortingets behandling av EØS-utvidelsen i januar 2004.

En survey utført høsten 2003 viste at nordmenn stiller seg positivt til at EU utvider sitt samarbeid til nye felter, og spesielt til at EU utvides til å inkludere land i Øst- og Sentral-Europa (Hagen & Sverdrup 2003). Av bakgrunnsdataene går det frem at 50 prosent var positive til utvidelsen, bare 20 prosent var negative. Få andre aktuelle trekk ved EUs utvikling ble vurdert som så positive i nordmenns øyne. Sammenlignet med holdningene i EU, finner vi at holdningene i Norge er nokså like. Ifølge Eurobarometer (2002) var 68 prosent av EUs borgere positive til utvidelsen, mens 19 prosent var negative. De norske holdningene er spesielt sammenfallende med dem man finner i Sverige og Danmark.

Gjennomgående er det større oppslutning om utvidelsen blant de yngre enn blant de eldre i Norge, og det er større oppslutning blant dem med høy inntekt enn med lav. Men det er generelt liten variasjon mellom ulike alders- og inntektsgrupper – noe mindre enn den vi

finner i synet på norsk EU-medlemskap. De med høy utdanning er mer positive til utvidelsen enn de med lav, men det er liten variasjon. Også dette likner det vi finner i EU, men det er gjennomgående noe større forskjeller mellom utdanningsgruppene i EU og større oppslutning om utvidelsen blant dem med høyere utdannelse i EU enn i Norge (Eurobarometer 2002).

På ett område skiller norske velgere seg fra velgerne i EU: Kvinnene er mer positive enn menn. I EU er kvinnene mest skeptiske (Eurobarometer 2002). Dette er overraskende siden det har vært, og fortsatt er, et klart mønster i Norge at kvinner er vesentlig mer skeptiske til EU enn menn. Muligens kan dette forklares med at kvinner i større grad legger vekt på solidaritets- og velferdsaspektene ved utvidelsen.

Flertallet i alle politiske partier er positivt til utvidelsen.<sup>10</sup> Det er imidlertid stor variasjon blant de ulike partienes velgergrupper. I Arbeiderpartiet og Høyre er ca 70 prosent av velgerne positive til utvidelsen, i Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet er flertallet noe mindre.

Nordmenns syn på utvidelsen er ikke en direkte funksjon av syn på norsk medlemskap i EU. Mange som er positive til EU-utvidelsen, er skeptiske til andre trekk ved EU, og mange er mot norsk medlemskap. Det er også en gruppe (riktignok liten) som er positiv til norsk medlemskap, men negativ til utvidelsen. At nei-velgere er positive til utvidelsen, kan ha sammenheng med at mange har sett på EU primært som et markedsliberalistisk prosjekt og fryktet at EU skulle utvikle seg til en klubb for de rike vesteuropeiske statene. Utvidelsen gjør EU mer inkluderende og mer alleuropeisk. Selv om norske velgere anser at EU blir mer inkluderende og solidarisk, behøver det altså ikke å bety at de synes Norge bør bli medlem.

## Norge og et utvidet EU

EU er Norges viktigste politiske, økonomiske og kulturelle samarbeidspartner. Utvidelsen av EU vil forsterke denne prosessen. I artikkelen har jeg vist at Norge har forpliktet seg til å bidra betydelig finansielt til utvidelsen. Data viser også at norske holdninger til utvidelsen er positive, minst like positive som holdningene man finner i EUs medlemsland. Til tross for at EU-utvidelsen er et historisk prosjekt og et gigantisk eksperiment som det knytter seg stor usikkerhet til, har det fra norske myndigheters side – paradoksalt nok – vært liten, om noen, interesse for systematisk å analysere mulige konsekvenser av den. Samtidig representerer de nye finansieringsordningene fra EFTA-siden ikke bare en mulighet for de nye medlemslandene til å integreres i EU, men også en *mulighet* for Norge og norske interesser til å utvikle tettere bånd til EU og ikke minst sikre en bedre forståelse for de nye medlemslandene. Så langt har norske myndigheter vist liten kreativitet og det er fremmet få konstruktive forslag til hvordan disse midlene skal benyttes. I skrivende stund er det derfor uklart hva som vil bli gjort for å utvikle samarbeid med land som Norge, på tross av geografisk og kulturell nærhet til, har begrenset politisk, økonomisk og kulturelt samkvem med.

---

<sup>10</sup> Et unntak finnes, nemlig RV, men de utgjør kun 1 % av undersøkelsens utvalg.

## Referanser

- Arnesen, Finn, Hans Petter Graver and Ulf I. Sverdrup (2001) "Vetoretten i EØS", *Jussens venner*(2): 115-147.
- Christensen, Per (2003) "Korte og harde forhandlinger om EØS". *NTB*, 7. januar.
- EFTA (2002) 'EFTA Bulletin - Activities and Financial Contributions under the EEA Agreement' No 2, 2002, November, Brussels.
- Eurobaromètre (2002) "Enlargement of the European Union", *Flashbarometer*. Brussels.
- European Commission (2002) *Budget*. Brussels.
- European Commission (2004). Delivering Lisbon - Reforms for the enlarged union. C. 29.
- Folketingets kontor (2003) "Tyskland betaler stadig mest i EU", *Observationer fra Bruxelles*(1): 8.
- Hagen, Kåre & Ulf I. Sverdrup (2003) "Isfrontene tiner i synet på norsk EU-medlemskap", *Horisont* 4 (3): 12-27.
- Innst.S.nr.103 (2003-2004) Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen
- Johnsen, Gunnar (2003) "EU truer med å skrote EØS". *Aftenposten*, 14. november.
- St.meld. 19 (2003-2004) 'Et velfungerende arbeidsmarked', Arbeids- og Administrasjonsdepartementet.
- Utenriksdepartementet (2000) "Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre", *Stortingsmelding* 12. Oslo.
- Utenriksdepartementet (2001) "Norge og søkerlandene til EU. En handlingsplan for økt kontakt mellom Norge og søkerlandene til EU". Oslo.
- Utenriksdepartementet (2003-2004) "Om utvidelse av EØS", *Stortingsproposisjon* 3. Oslo.
- European Economic Advisory Group (2004) *Report on the European Economy*, Institut für Wirtschaftsforschung, Universitetet i München. Februar 2004.
- Stortingets forhandlinger (2004) 'Møte torsdag 29. januar 2004' Midlertidig referat.