

NILF-rapport 2007–1

Forsøk på å flytte ein koloss

Dei norske medlemskapsforhandlingane med EU på landbruks-
området 1993–94

An Attempt to Move a Giant

*The Norwegian Membership Negotiations on Agriculture
with the EU in 1993–94*

Alf Vederhus

Tittel	Forsøk på å flytte ein koloss. Dei norske medlemskapsforhandlingane med EU på landbruksområdet 1993–94
Forfattar	Alf Vederhus
Prosjekt	Jordbruksforhandlingene med EU i retroperspektiv (E076)
Utgjevar	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgjevingsstad	Oslo
Utgjevingsår	2007
Tal sider	67
ISBN	978-82-7077-666-5
ISSN	0805-7028
Emneord	EU, landbruksforhandlinger, internasjonale forhandlinger, EU-medlemskap

Litt om NILF

- Forsking og utgreiing om landbrukspolitikk, matvaresektor og -marknad, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innan landbruket; dette omfattar m.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og dei årlege driftsgranskningane i jord- og skogbruk.
- Utviklar hjelpemiddel for driftsplanlegging og rekneskapsføring.
- Er finansiert av Landbruks- og matdepartementet, Noregs forskingsråd og gjennom oppdrag for offentleg og privat sektor.
- Hovudkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Landbruks- og matdepartementet er oppdragsgjevar for denne rapporten og dei har samstundes stilt prosjektleiar Alf Vederhus til rådvelde for arbeidet med rapporten som ein del av eit engasjement i Landbruks- og matdepartementet. Vi takkar departementet for oppdraget.

Medlemskapsforhandlingane på landbruksområdet i 1993–1994 er historie. Det er likevel moment til ettertanke ved desse forhandlingane. Det er bakgrunnen for at ein gjennom denne rapporten ønskjer å sjå på erfaringane ein gjorde på godt og vondt. Målet med rapporten er at ein kan lære noko som vil vere til nytte for framtidige internasjonale forhandlingar på landbruksområdet.

Nils Øyvind Bergset har vore kvalitetssikrar for prosjektet. Frode Veggeland har lest og kommentert utkast til rapporten. Siri Fauske har tilrettelagt manuset for trykking.

Januar, 2007
Ivar Pettersen

Innhald

	Side
SAMANDRAG.....	1
SUMMARY	3
1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGAR OG KJELDER	5
1.1 Bakgrunn og avgrensing for rapporten	5
1.2 Problemstillingar i rapporten	6
1.3 Kjelder	6
1.4 Kjeldevurdering.....	7
2 KVA ER MEDLEMSKAPSFORHANDLINGAR OG KVA VAR LANDBRUKETS VEKT I FORHANDLINGANE I 1993–94?	9
2.1 Kva er spesielt med medlemskapsforhandlingar?.....	9
2.2 Landbrukets vekt i medlemskapsforhandlingane, kva hadde ein å misse?	11
3 KORT OM DEI VIKTIGASTE DATOANE I MEDLEMSKAPS-/LAND- BRUKSFORHANDLINGANE 1993–94	13
4 ANALYSE AV NORSK HANDTERING AV LANDBRUKSFORHANDLINGANE 1993–94 SETT INNANFRÅ.....	15
4.1 Innleiing.....	15
4.2 Dei viktigaste aktørane i medlemskapsforhandlingane på norsk side	16
4.3 Utviklinga av norske posisjonar på landbruksområdet.....	20
4.4 Ulike fasar etter 8. oktober.....	24
4.5 Meir om norske landbrukskrav.....	25
4.6 Gradvis pristilpassing.....	26
4.7 Nordleg landbruk.....	34
4.8 Landbruk og fisk i forhandlingane.....	42
5 DEN NORSKE INNSATSEN I LANDBRUKSFORHANDLINGANE – FORHOLDET TIL ANDRE AKTØRAR	45
5.1 Innleiing.....	45
5.2 Landbruksforhandlingane – forholdet til Kommisjonen	46
5.3 Landbruksforhandlingane – forholdet til Finland	48
5.4 Landbruksforhandlingane sett frå Norges Bondelag	50
5.5 Landbruksforhandlingane sett frå media	53

	Side
6 SAMANFATNING OG KONKLUSJONAR I FORHOLD TIL PROBLEM-STILLINGANE.....	55
6.1 Forhandlingsprosess, forhandlingsstrategi og kapasitet	55
6.2 Prioriteringar og endring av posisjonar	57
6.3 Effektive forhandlingar – offentlig debatt	59
6.4 Lærdom av forhandlingane i 1993–94.....	60
INFORMANTLISTE.....	63
REFERANSAR	65

Samandrag

Denne rapporten er eit resultat av intervju med 20 sentrale personar i tilknytning til dei norske medlemskapsforhandlingane med EU på landbruksområdet i 1993–1994. Vurderinga er basert på intervju med representantar for Landbruksdepartementet, Utanriksdepartementet, Europakommisjonen, finske forhandlarar, Norges Bondelag og pressefolk. I tillegg er det studert arkivmateriale og anna litteratur om denne perioden.

Ut frå problemstillingar reist innleiingsvis i rapporten er det gjort ei vurdering av den norske forhandlingsinnsatsen på landbruksområdet. Det vart utan tvil lagt ned ein stor arbeidsinnsats frå norsk side i landbruksforhandlingane. Inntrykket er likevel at forhandlingane frå starten ikkje vart ført med ei klar nok forståing av innhaldet i medlemskapsforhandlingar og den strukturelle ubalansen som er til stades i slike forhandlingar. Det er vidare vanskeleg å oppdage ein klar forhandlingsstrategi på norsk side i landbruksforhandlingane. Det var også manglande politisk leiarskap i forhandlingane.

På norsk side var ein ikkje tilstrekkeleg i stand til å gjere nødvendige prioriteringar og endringar av posisjonar under vegs i forhandlingane. Ei sterkare prioritering av gradvis pristilpassing frå norsk side kunne kanskje ført til eit betre forhandlingsresultat på dette viktige området for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. Norge var i mindre grad enn Finland i stand til å gjere prioriteringar og endringar av posisjonar under vegs i forhandlingane i Brussel.

Ei vurdering i rapporten er at landbruk hadde andre prioritet i forhold til fisk frå norsk side i medlemskapsforhandlingane. Eit godt forhandlingsresultat på fisk vart sett på som heilt sentralt for å få ja i den norske folkerøystinga i november 1994. Derimot var det allereie før den avsluttande forhandlingshelga i februar/mars 1994 klart at det ikkje ville bli stilt ultimatum frå norsk side i forhandlingane på spørsmålet om gradvis pristilpassing for landbruksvarer.

Balansen mellom ein offentleg debatt om medlemskap og ein effektiv forhandlingsprosess vart vanskeleg for den norske regjeringa. Gjennom hemmelegald av norske forhandlingsdokument og samtidig overseljing av forhandlingsresultatet på landbruk som positivt for landbruket, miste regjeringa tiltru i den offentlege debatten om landbruksavtalen.

Til slutt i rapporten er det gjort ei oppsummering av lærdom frå landbruksforhandlingane i 1993–94 med tanke på eventuelle framtidige medlemskapsforhandlingar, men også med tanke på internasjonale forhandlingar generelt på landbruksområdet.

Dei viktigaste konklusjonane er at ein må ha ei realistisk oppfatning av kva medlemskapsforhandlingar er for noko. Ein søker om medlemskap i ein «klubb» der reglane er bestemt på førehand. Vidare er det generelt viktig å kunne ha ei

kvalifisert vurdering av kva som er mogleg å oppnå i ulike forhandlingar, å kunne prioritere strengt, og ha evne til å endre posisjonar under vegg i forhandlingane. Det er dessutan viktig å ha ein velfungerande informasjonsstrategi og god kontakt med andre land som deltar i forhandlingar for å få kjennskap til endringar i vurderingane deira.

Summary

This report is based on interviews with twenty influential persons connected to the Norwegian membership negotiations with the European Union in 1993–1994. The analysis is based on interviews with representatives from the Ministry of Agriculture, the Ministry of Foreign Affairs, the European Commission, Finnish agricultural negotiators, the Norwegian Farmers Union and two Norwegian journalists. In addition, studies of archive files and relevant literature serve as a background for the report.

Based on questions raised initially in the report, an evaluation is carried out concerning the Norwegian negotiating capacities. Undoubtedly, a lot of work was done by Norwegian agricultural negotiators. Nevertheless, the impression is that negotiating positions from the Norwegian side was from the start not based on a clear understanding of the content of membership negotiations, including the general structural imbalance in membership negotiations. Furthermore, it is difficult to spot a clear Norwegian negotiating strategy in the agricultural negotiations. There was also a lack of political leadership on the Norwegian side in the negotiations.

The Norwegians were not sufficiently capable to prioritise or to make adaptations in positions during the negotiations. A higher Norwegian priority given to gradual price alignment might have led to a better result for Norwegian agriculture and Norwegian processing industry for agricultural products. Norway was to a lesser degree than Finland capable of prioritising and changing positions during the negotiations in Brussels.

The report assumes that Norwegian agriculture had second priority in the negotiations compared to the fishery sector. A successful negotiating result in the fishery sector was looked upon as crucial to obtain a yes majority in the referendum of November 1994. On the other hand, it seemed clear already before the conclusion of the negotiations in February/March 1994, that Norway would not present the European Union with an ultimatum concerning gradual price alignment.

The balance between enhancing public debate on one side and ensuring an efficient negotiating process on the other proved to be difficult for the Norwegian government. By keeping negotiating documents from the public domain and at the same time presenting the negotiating result as fairly good for Norwegian agriculture, the public opinion lost confidence in the government.

Finally, the report focuses on what can be learnt from the agricultural negotiations in 1993–1994 with regard to possible future membership negotiations, but also as regards international agricultural negotiations in general.

The most important conclusion concerning membership negotiations is that you need to have a realistic perception of the content of such negotiations. You apply

for membership in a “club” where the rules of the club are already fixed. Moreover, it is generally important to have a qualified assessment of what is possible to attain in different negotiations, to be able to prioritise strictly, and to be able to change positions continuously during the negotiations. Furthermore, it is of great importance to have a well functioning information strategy and to keep good contact with other countries participating in negotiations in order to understand changes in their negotiating positions.

1 Bakgrunn, problemstillingar og kjelder

1.1 Bakgrunn og avgrensing for rapporten

Medlemskapsforhandlingane med EU på landbruksområdet i 1993–94 var ein spennande periode som etter kvart står i fare for å gå i gløymeboka, trass i at det alt er skrive noko om denne perioden.

Tanken bak denne rapporten er å lage ein analyse som i stor grad vil vere basert på intervju med personar som var med i forhandlingane den gongen, eller som observerte forhandlingane utanfrå. I alt er det intervjua 20 personar i perioden 17.01.2006–31.08.2006. Av desse var 6 den gongen tilsett i Landbruksdepartementet, 4 var tilsett i Utanriksdepartementet, 4 var tilsett i Europakommisjonen, 2 var finske forhandlarar, 2 var tilsett i Norges Bondelag og 2 var journalistar.

Ved sidan av intervjua er det også gått gjennom arkivmateriale frå Landbruks- og matdepartementet og personlege arkiv frå denne perioden. Det er også gått gjennom anna litteratur om medlemskapsforhandlingane, jf. referansar til slutt i rapporten. Analysen er i hovudsak ein gjennomgang av landbruksforhandlingane og kjem ikkje inn på det faglege innhaldet i andre forhandlingsområde. Analysen går ikkje inn i detaljane og talmaterialet i dei enkelte norske forhandlingsposisjonane på landbruk, men brukar forhandlingstema som gradvis pristilpassing og nordleg landbruk som døme for å sette søkelys på forhandlingsprosessen.

Analysen konsentrerer seg om forhandlingsprosessen, der dei viktige aktørane var embetsverk og politikarar. Med eitt unntak er politikarane observert gjennom andre som ikkje var politikarar. Analysen ser også på korleis den norske for-

handlingsinnsatsen blei opplevd av tilsette i EU-kommisjonen, finske forhandlarar, tilsette i Norges Bondelag og norske journalistar.

Rapporten handlar ikkje om den nasjonale diskusjonen om EU-medlemskap i Norge som gjekk føre seg i dei politiske partia. Den handlar t.d. heller ikkje om diskusjonen om budsjettkonsekvensar av norsk EU-medlemskap.

1.2 Problemstillingar i rapporten

Desse problemstillingane vil ein sjå nærare på i rapporten:

- Vart landbruksforhandlingane med EU ført med ei klar forståing av innhaldet i ein slik forhandlingsprosess, ein klar forhandlingsstrategi og med nødvendig kapasitet hos involverte norske aktørar?
- Var ein internt på norsk side i stand til å gjere nødvendige prioriteringar og endringar av posisjonar under vegs i forhandlingane? Kunne andre prioriteringar og posisjonar ført til eit anna forhandlingsresultat på landbruksområdet?
- Klarte ein å handtere forhandlingsprosessen i forhold til å balansere ønsket om ein offentlig debatt om norsk EU-medlemskap og målet om ein effektiv forhandlingsprosess?
- Kva lærdom kan ein trekke av landbruksforhandlingane 1993–94 med tanke på best mogleg resultat av:
 - a) Eventuelle framtidige medlemskapsforhandlingar?
 - b) Internasjonale forhandlingar generelt på landbruksområdet?

1.3 Kjelder

Ved utval av personar for intervju har ein lagt vekt på å intervjuet det dåverande embetsverket i Landbruksdepartementet og i Utanriksdepartementet. Det forhandlingstekniske arbeidet vart leia av desse personane. I tillegg er dåverande landbruksminister Gunhild Øyangen intervjuet. Intervjua er bakgrunnsintervju for å gje eit betre grunnlag for ein analyse. Der nokre er vist til, er det etter avtale med dei.

Desse er intervjuet frå Utanriksdepartementet:

- Eivinn Berg, den gong ambassadør og overordna forhandlingsleiar
- Einar M. Bull, den gong assisterande forhandlingsleiar
- Anders Erdal, den gong landbruksansvarleg forhandlar i UD
- Magnar Sundfør, den gong landbruksråd ved EU-delegasjonen i Brussel.

Desse er intervjuet frå Landbruksdepartementet:

- Gunhild Øyangen, den gong landbruksminister
- Gabriella Dånmark, den gong forhandlingsleiar i Landbruksdepartementet
- Per Harald Grue, departementsråd
- Almar Sagelvmø, den gong landbruksdirektør

- Sverre Kvakkestad, avdelingsdirektør
- Steinar Svanemyr, avdelingsdirektør.

Når det gjeld vurderinga av den norske forhandlingsinnsatsen på landbruksområdet sett utanfrå, har ein intervjua to personar som sto sentralt i arbeidet med EU-saka i Norges Bondelag:

- Leif Forsell, dåverande assisterande generalsekretær i Norges Bondelag
- Geir Isaksen, dåverande leiar for landbrukets Brusselkontor.

Vidare har ein intervjua to journalistar som var aktive i denne perioden:

- Alf Ole Ask, som var journalist i Brussel for Dagens Næringsliv
- Aslak Bonde, som var journalist i Aftenposten.

Motpartens syn er også av interesse. Desse er intervjua:

- Rolf Möhler, forhandlingsleiar DG Landbruk, no pensjonist.
- Jacques Vonthron, den gong kontorsjef DG Landbruk, no tilsett i DG Budsjett
- John Bensted-Smith, den gong tilsett i Task Force (prosjektgruppa) for forhandlingane, no tilsett i DG Landbruk
- Aneurin Hughes, tidlegare EU-ambassadør i Norge, no pensjonist.

Norge samarbeidde mykje med Finland på landbruksområdet. Frå finsk side er desse to intervjua:

- Esa Härmälä, finsk forhandlingsleiar for landbruk i Utanriksdepartementet, gjekk over til det finske bondelaget MTK våren 1994, deretter leiar i MTK i perioden 1994–2006.
- Jarmo Vaittinen, den gong tilsett først i det finske bondelaget MTK, deretter i Utanriksdepartementet frå våren 1994, no departementsråd i Landbruksdepartementet i Finland.

1.4 Kjeldevurdering

Kjeldetilfanget kan vi i hovudsak dele i to:

- Intervju med i alt 20 personar som var aktive i medlemskapsprosessen i 1993–94
- Gjennomgang av arkivmateriale og anna litteratur om landbruksforhandlingane i 1993–94.

Rapporten kviler både på intervjua og på gjennomgangen av arkivmateriale og anna skriftleg materiale. Det ville vore vanskeleg å tolke intervjua utan å ha lese det skriftlege materialet. Verdien av rapporten vil likevel i stor grad ligge i dei inntrykka som er formidla gjennom intervjua.

Intervjua er dekkande når det gjeld dei sentrale personane i embetsverket i Landbruksdepartementet og Utanriksdepartementet. Det er derimot berre ein politkar

som er intervju, Gunhild Øyangen. Det inneber at vurderinga av aktuelle statsrå-
dars innsats i forhandlingane stort sett vil vere vurderinga frå embetsverket. Det er
sannsynleg at vurderinga ville vore ei anna om ein hadde intervju fleire politikarar.

Likevel er det ikkje utan vidare nærliggande å intervju andre statsråder om land-
bruksforhandlingane. Det ville i tilfelle vore mest aktuelt med eit intervju med
tidlegare handelsminister Grete Knudsen. Andre statsråder som deltok i forhand-
lingane i Brussel var Jan Henry T. Olsen, Sigbjørn Johnsen, Gunnar Berge og Bjørn
Tore Godal.

I forhold til landbruksforhandlingane hadde det vore interessant å kunne
intervju tidlegare statsminister Gro Harlem Brundtland og tidlegare spesialråd-
gjevar Jonas Gahr Støre ved Statsministerens kontor. Ingen av dei har funne tid til
å kunne prioritere eit kort intervju.

Ein styrke ved kjeldene er at ein har sikra seg at den norske forhandlingsinn-
satsen også er vurdert av motparten gjennom intervju med fire som var tilsett i
Europakommisjonen. I tillegg er også samarbeidet mellom Norge og Finland om
landbruksspørsmål vurdert av to sentrale finske forhandlarar.

Problemstillinga om avveginga mellom ein effektiv forhandlingsprosess og ein
offentleg debatt om medlemskaps spørsmålet er ikkje berre vurdert av kjelder i
departementa. Det er i tillegg intervju to tidlegare sentrale aktørar i Norges Bonde-
lag og to journalistar som tok aktivt del i samfunnsdebatten i 1993–94.

Det bør nemnast at intervju er gjort 12–13 år i ettertid av medlemskapsforhand-
lingane. Det betyr at noko av det som hende er gløymt og at vurderingane til dei
intervju også kan vere farga av hendingar i ettertid. Slik sett burde gjennomgangen
vore gjort på eit langt tidlegare tidspunkt.

Når det gjeld arkivmaterialet som er gjennomgått, er ikkje dette fullstendig.
Landbruksdepartementets arkiv frå denne perioden har klare manglar. Det har difor
vore svært nyttig med supplerande materiale frå personlege arkiv frå denne
perioden. Dette er i første rekke stilt til rådvelde av Geir Isaksen og Gabriella
Dänmark. I tillegg har det vore nyttig å kikke i permar på kontoret til landbruks-
råden ved EU-delegasjonen i Brussel.

Det er gitt nokre tilvisingar til dokument som den gongen var merka Fortrueleg
eller Unntatt Offentlegheit. Dette er klarert med Landbruksdepartementet. Det er
ikkje vist til referat frå samtalar statsråder i andre departement har hatt med mot-
parten sjølv om ein har hatt tilgang til nokre slike referat. Desse referata er likevel
med på å forme det samla biletet som analysen byggjer på.

Anna litteratur om denne perioden har også vore nyttig for ei betre forståing av
forhandlingsprosessen, jf. referansar bak i rapporten.

Forfattern er ansvarleg for utvalet av intervju personar og tema som det er sett
søkelys på. Når det gjeld intervjuutval har mange komme med tips til aktuelle
personar.

Ein rapport er ikkje berre referering av inntrykk frå intervju og skriftleg materiale.
I rapporten ligg det også mange vurderingar som står for den som skriv si rekning. Dette
er subjektive analysar som kan vere meir eller mindre velfunderte. Det er likevel å håpe at
ein slik rapport kan utfylle biletet av ein svært spennande periode i nyare norsk historie.

2 Kva er medlemskapsforhandlingar og kva var landbrukets vekt i forhandlingane i 1993–94?

2.1 Kva er spesielt med medlemskapsforhandlingar?

Før vi ser på innhaldet i landbruksforhandlingane i 1993–94, vil vi stoppe opp litt ved medlemskapsforhandlingar generelt. Kva er det som skil slike forhandlingar frå andre typar forhandlingar? I desse særtrekka finn vi kanskje nokre forklaringar på kvifor slike forhandlingar kan vere ei vanskeleg oppleving for søkarlanda.

Det er grunn til innleiingsvis å peike på den *strukturelle ubalansen* som er til stades i medlemskapsforhandlingar. Dei fire søkarlanda, Sverige, Norge, Finland og Austerrike søkte om medlemskap i ein «klubb» der det var 12 medlemmer frå før. Desse 12 hadde ei lang rekke lover og reglar for tilhøva seg i mellom. Som søkarland måtte derfor dei 4 i hovudsak akseptere å ta over EUs lover og regelverk eller «*aquis communautaire*» som omgrepet vert kalla på fransk.

Det var Norge som skulle ta over EUs lovverk på område der det var fellesskapslovgjeving. Dersom ein tar dette inn over seg, så betyr det at fokus frå eit søkarland etter kvart vil vere meir på overgangsordningar enn på spesialordningar og unntak. Varige unntak på eit fellesskapeleg område er i prinsippet nesten umogleg å oppnå gjennom medlemskapsforhandlingar.

Det som i visse tilfelle kan skje, er at medlemskapsforhandlingar fører til at EU på nokre område justerer politikken. Eit viktig døme på dette frå medlemskapsfor-

handlingane i 1993–94 er EUs aksept for nasjonal støtte til såkalla nordleg landbruk i delar av Norge, Sverige og Finland. Dette var ei nyskaping innanfor EUs landbrukspolitikk.

Ein av dei som vart intervjua frå Kommisjonen framstilte medlemskapsforhandlingane som forhandlingar om korleis reglane i klubben skulle forståast. For søkarlandet er det viktig å tenke gjennom kva for «trofear» ein skal oppnå gjennom forhandlingane. Ein må finne ut dei to til tre spørsmåla som ein vil sette høgast i marknads av det samla forhandlingsresultatet. Søkarlandet må:

- Finne ut kva som er dei prioriterte posisjonane?
- Korleis skal ein oppnå dei?
- Korleis skal ein marknadsføre det ein har oppnådd etterpå?

Sjølv om ei slik vurdering nesten kan verke kynisk, peikar den på to sentrale tilhøve, behovet for å prioritere og deretter behovet for å marknadsføre resultatet på heimeplanet.

Andre særtrekk ved forhandlingar kan til dels gjelde *forhandlingsteknikk*, dvs. korleis ein fører forhandlingar. Kommisjonen hadde lang trening i medlemskapsforhandlingar og også lang trening i å omforme forhandlingstekstar til legale tekstar.

Særtrekka kan også gjelde sjølv *organiseringa* av forhandlingane, og i dette tilfellet særleg organiseringa på EUs side. Til dels går desse to spørsmåla over i kvarandre. Organiseringa kan gjelde både forhandlingsprosessen og kven som deltar på EUs side.

DG Landbruk, som forhandlar på vegne av Kommisjonen, kan når som helst trekke tilbake løfte fordi situasjonen har endra seg internt i Kommisjonen. Kommisjonen, som forhandlar på vegne av medlemslanda, kan når som helst trekke tilbake løfte som er gitt i forhandlingane ved å vise til at medlemslanda ikkje godtok Kommisjonens syn.

I fase 2, etter at ein har ein eller anna politisk forhandlingstekst på papiret som ein er einig om, skal dette omformast til legale tekstar. Dette forhandlingstekniske arbeidet meistrar Kommisjonen langt betre enn søkarlanda. Det blir då fort nye rundar om korleis forhandlingsresultatet skal forståast i legale termar. I visse tilfelle kan Kommisjonen ha lagt fram interne erklæringar i forhold til medlemslanda som ikkje er i samsvar med forhandlingsresultatet slik søkarlanda oppfattar det. Det var dette som gjekk føre seg etter forhandlingsgjennombrøtet 1. mars 1994.

Enno meir ubalansert blir det om medlemslanda intervenserer i dette tekniske arbeidet omkring kva som er den rette forståinga av eit forhandlingsresultat. Dette har også med organiseringa av forhandlingane å gjere. Frå finsk side vert det sagt at denne andre runden etter 1. mars 1994 var svært slitsam nettopp fordi medlemslanda vart sleppt inn i den tekniske prosessen. Kuosmanen¹ skriv om dette: «There was a systematic attempt to water down all the most important results of the marathon session».

¹ Kuosmanen: Finland's journey to the European Union, Maastricht, EIPA, 2001, side 151

Organiseringa av forhandlingane der EU framstår som eit «troll» med mange hovud (DG Landbruk, Task Force (forhandlingsorganisasjonen i Kommisjonen), Kommisjonen, Ministerrådet og dei enkelte medlemslanda) og der Kommisjonen i tillegg har lang trening i lovtekstutforming på engelsk, gjer at forhandlingsprosessen til tider kunne framstå som frustrerande for forhandlarane frå søkarlanda.

På same tid er det nok slik at den uoversiktlege organiseringa internt i EU også kunne vere frustrerande og problematisk for EU sjølv. Eit døme på dette er det dårlege tilhøvet som var mellom DG Landbruk og Task Force i forhandlingane. Dette kunne skape uklare tilhøve internt i EU også, ikkje berre for søkarlanda.

Alle desse forholda fører til at medlemskapsforhandlingar aldri kan bli forhandlingar mellom likemenn. Diskusjonen om gradvis pristilpassing eller EU-prisar frå dag 1 er eit godt døme på ubalansen. I ein innleiande fase midt i 1993 gav DG Landbruk inntrykk av at ein nok ville kunne oppnå ei gradvis pristilpassing slik også Spania og Portugal hadde fått på 1980-talet. Den 24. november 1993 vart det klart at Kommisjonen samrøystes gjekk mot gradvis pristilpassing. Det DG Landbruk tidlegare hadde sagt gjaldt ikkje lenger. Deretter fekk norske delegasjonar på besøk i viktige medlemsland inntrykk av at sympatien for det norske synet var til stades i fleire viktige land og at ein nok kunne sjå for seg eit sluttresultat med gradvis pristilpassing. Likevel vedtar medlemslanda samrøystes i februar 1994 Kommisjonens forslag som går inn for EU-prisar frå dag 1, og dette blir også forhandlingsresultatet.

Søkarlandet er derimot i ein annan posisjon. Dersom ein flyttar seg, kan ein ikkje seinare trekke tilbake denne endringa av posisjon. Ei kvar endring er gjort med endeleg verknad.

Det er kanskje ikkje så rart at sluttresultatet vert liggande nokså nær det som er EUs posisjonar. Det er kanskje heller ikkje så rart at søkarlanda tenkjer seg om fleire gonger før ein endrar posisjon.

2.2 Landbrukets vekt i medlemskapsforhandlingane, kva hadde ein å misse?

Landbruk og Fisk var dei to tyngste forhandlingsområda i medlemskapsforhandlingane. Ei viktig årsak til dette var at landbrukspolitikk og fiskeripolitikk ikkje er ein del av EØS-avtalen som vart sett i verk 1. januar 1994 og at Norge dermed sto fritt til å føre ein nasjonal landbruks- og fiskeripolitikk. EØS-avtalen omfattar likevel ein preferanseavtale for toll på tilverka landbruksvarer (protokoll 3) og ein utviklingsklausul for handelen med basis landbruksvarer (artikkel 19).

I eit notat frå Utanriksdepartementet om status i medlemskapsforhandlingane per 1. januar 1994² er det fire forhandlingsområde som er lista opp som dei tyngste. Det er energi, regionalpolitikk, landbruk og fisk. Det går fram at det ikkje er store attståande problem verken når det gjeld energi eller regionalpolitikk. Derimot når

² EF. Medlemskapsforhandlingene. Status per 1. januar 1994

det gjeld landbruk og fisk er situasjonen vanskeleg med mange uløyste problem. Vi skal seinare komme noko tilbake til korleis desse to områda vart prioritert i forhandlingane frå norsk side.

Eit anna spørsmål er kva ein hadde å misse, kva som ville bli situasjonen for norsk landbruk ved EU-medlemskap basert på dåverande felles landbrukspolitikkk i EU?

Dette vart for alvor sett på dagsordenen ved framlegginga av det norske hovudposisjonspapiret på landbruksområdet 8. oktober 1993³. I vedlegg 2 vart det rekna ut konsekvensar av innføring av EUs landbrukspolitikkk for tre ulike såkalla modellbruk

Desse utrekningane viste dramatisk inntektsnedgang. For eit 13-kyrsbruk på Vestlandet viste tala at arbeidsvederlaget ville gå ned frå kr 200 000 til –kr 36 000. For eit bruk med 128 vinterfora sauer ville arbeidsvederlaget gå ned frå kr 130 000 til kr 32 000. For eit bruk med 384 dekar korn på Sør/Austlandet ville arbeidsvederlaget gå ned frå kr 116 000 til –kr 5000.

I et ekstra posisjonspapir frå norsk side om overgangsordningar for landbruket og næringsmiddelindustrien framlagt 17. desember 1993⁴ heiter det, side 5, at norske produsentprisar ville bli halvert ved EU-prisar frå dag 1.

EU-kommisjonen var einig i at det kunne bli ein omfattande inntektsnedgang for norsk landbruk. I bakgrunnsnotat frå Kommisjonen dagsett 24.11.93⁵, s. 16, vart denne nedgangen rekna til 35 % – 65 % i ulike alternativ.

Oppsummert viser dei norske posisjonspapira frå oktober og desember 1993 og Kommisjonens bakgrunnsnotat frå november 1993 at det norske landbruket hadde mykje å misse. Det var nødvendig å få til særlege ordningar for norsk landbruk for å unngå ein dramatisk inntektsnedgang for landbruket og næringsmiddelindustrien. Dette var bakgrunnen for at landbruk og næringsmiddelindustri var viktige emne i diskusjonen om norsk EU-medlemskap og at dei i den innleiande fasen av medlemskapsdiskusjonen var nokså dominerande i mediadebatten.

³ Agriculture Norwegian position paper, 8 October 1993

⁴ Supplementary position paper Norway agriculture, 17 December 1993

⁵ Accession Negotiations, Memorandum from Commissioners, 24 November 1993

3 Kort om dei viktigaste datoane i medlemskaps-/landbruksforhandlingane 1993–94

1992

- 16. nov. Statsminister Harlem Brundtland gjer greie for norsk søknad om medlemskap i EU i Stortinget
- 19. nov. Stortinget sluttar seg til norsk søknad om medlemskap i EU
- 25. nov. Statsministeren overleverer den norske søknaden til det britiske formannskapet i EU ved statsminister John Major i London. Same dag leverer ho i Brussel ein kopi til Jacques Delors, president i EU-kommisjonen.
- 4. des. Kgl. resolusjon om organisering av forhandlingane på norsk side. Handelsministeren har ansvaret for forhandlingane. Forhandlingsleiar er ambassadør Eivinn Berg.

1993

- 1.–2. feb. EU opnar forhandlingar med Austerrike, Sverige og Finland
- 15. feb. Europakommisjonen og søkarlanda startar gjennomgangen av EUs regelverk. Norge deltar som observatør inntil opninga av forhandlingane med Norge.
- 24. mars EU-kommisjonen legg fram fråsegn om norsk søknad om medlemskap og tilrår at forhandlingane vert starta opp
- 5. april Forhandlingane mellom Norge og EU opnar i Luxemburg

- 5. juli Norge legg fram det første posisjonsdokumentet på landbruk, eit kort, generelt dokument på mindre enn 5 sider, som understrekar behovet for særordningar dersom norsk landbruk skal overleve
- 8. okt. Norge legg fram hovudkravet i landbruksforhandlingane, eit detaljert dokument på 145 sider, med eit høgt ambisjonsnivå
- 24. nov. EU-kommisjonen legg fram eit felles bakgrunnsdokument som mellom anna avviser norske krav om gradvis pristilpassing og nordleg støtte over heile landet
- 17. des. Norge legg fram eit nytt posisjonsdokument for å understreke behovet for gradvis pristilpassing for landbruket og næringsmiddelindustrien.

1994

- 31. jan. Kommisjonens utkast til posisjonsdokument på landbruk overfor Norge vert oversendt Ministerrådet
- 8. feb. Rådet kjem med førebels svar på norske posisjonar om nordleg landbruk og overgangsordningar. Det vert sagt nei til gradvis pristilpassing.
- 21. feb. Meir detaljerte posisjonar frå Rådet om nordleg landbruk vert lagt fram
- 25.–28. feb. «Superhelga» med avsluttande fase i forhandlingane
- 1. mars Sverige avsluttar forhandlingane, deretter Finland og Austerrike. Norge aksepterer stort sett same landbruksløyising som Finland, men avsluttar formelt ikkje forhandlingane. Forhandlingane om fisk vert heller ikkje avslutta.
- 8. mars Landbruksforhandlingane vert avslutta
- 16. mars Fiskeriforhandlingane vert avslutta
- 12. april Det er semje om den formelle traktatteksten om norsk medlemskap i EU etter 53 veker med forhandlingar
- 3. juni Stortingsmelding nr. 40 (1993–1994) Om medlemskap i Den europeiske union vert lagt fram.
- 20. juli Norge presenterer for Kommisjonen eit forslag til nasjonal støttepakke for framtidig norsk landbruk. Dette vert ikkje avklart før folkerøystinga 28. november 1994.
- 26. juli Statsråd Øyangen kan presentere ein avtale om kartet for nasjonal støtte til nordleg landbruk som dekker alt nord for 62. breiddegrad og tilgrensande område lenger sør, i alt knapt 53 % av landbruksarealet.
- 12. okt. Landbruksdepartementet legg fram verkemiddelsystemet for landbruket i 1995. Opplegget er ikkje godkjent av Kommisjonen, men Kommisjonen går ikkje ut mot forslaget.
- 16. okt. Finland seier ja til medlemskap i folkerøysting med 57 % av røystene.
- 13. nov. Sverige seier ja til medlemskap i folkerøysting med 52,2 % av røystene.
- 28. nov. Folkerøysting i Norge om EU-medlemskap. 52,2 % stemmer mot norsk medlemskap.

4 Analyse av norsk handtering av landbruksforhandlingane 1993–94 sett innanfrå

4.1 Innleiing

Kapittel 4 er eit hovudkapittel i rapporten. Halvparten av intervjuet, 10 av 20, er med personar som følgde prosessen innanfrå på norsk side. Det er derfor naturleg at inntrykka frå desse intervjuet samt frå dokumentstudiar har ein sentral plass i rapporten.

I kapittel 4.2 vurderer vi både personar som var sentrale i forhandlingane på norsk side og korleis det var å forhandle i Brussel. Kap. 4.3 handlar om utviklinga i forhandlingsposisjonar fram til og med hovudkravet av 8. oktober 1993. Deretter nemner ein i kap. 4.4 kort forhandlingsfasane heilt fram til folkerøystinga 28. november 1994.

Kap 4.5 inneheld eit oversiktsbilete over kva andre viktige område enn gradvis pristilpassing og nordleg støtte ein forhandla om på landbruksområdet.

Deretter går vi i kap. 4.6 meir grundig inn på forhandlingsområdet gradvis pristilpassing. Dette gjer ein kronologisk for perioden oktober 1993 – mars 1994 fordi dette temaet var svært dominerande i landbruksforhandlingane.

Vidare går vi tilsvarande i kap. 4.7 inn på nordleg landbruk ved å følgje denne saka slik den utvikla seg frå oktober 1993 til hausten 1994.

I kap. 4.8 er det avslutningsvis gjort ei vurdering av vektlegginga på landbruk i høve til fisk i medlemskapsforhandlingane. Denne vurderinga er basert på eit totalinntrykk frå intervjuet og skriftleg materiale.

4.2 Dei viktigaste aktørane i medlemskapsforhandlingane på norsk side

Innleiingsvis vil vi stoppe opp litt med kven som var dei viktigaste aktørane på norsk side i medlemskapsforhandlingane.

Generelt er inntrykket vårt etter dei mange intervjuar at dei tre viktigaste personane i medlemskapsforhandlingane var:

- Gro Harlem Brundtland, statsminister
- Jonas Gahr Støre, spesialrådgjevar ved Statsministerens kontor
- Eivinn Berg, EU-ambassadør og forhandlingsleiar på embetsplanet.

Statsministeren følgde forhandlingane heile tida. Mot slutten då det toppa seg, kom ho stadig sterkare inn i instruksgjevinga direkte mot forhandlingsleiinga.

Støre var viktig som fortruleg kontaktpunkt til statsministeren, men også som forhandlar, der han delvis måtte ta over ansvaret som statsrådar naturleg burde tatt for å bringe forhandlingane vidare.

Berg var viktig som den som sto for den direkte kontakten på øvste hald med motparten, Kommisjonen, Rådet og medlemslanda, og som leiar av forhandlingane på embetsplanet på norsk side.

Den daglege forhandlingsleiinga vart i stor grad utøvd av desse tre personane. Det kunne i stressa periodar gå så fort at ein ikkje alltid rakk å informere andre involverte personar, inkl. statsrådar, før i ettertid, men det kunne vere nødvendig for å bringe forhandlingane vidare. Det var ikkje tilfeldig at det var Berg og Støre som først sansa kva som hende 1. mars 1994, då dei tre andre søkarlanda var i ferd med å avslutte forhandlingane.

Det var sjølvsagt andre viktige aktørar som t.d. utanriksminister Bjørn Tore Godal, handelsminister Grete Knudsen, fiskeriminister Jan Henry T. Olsen og landbruksminister Gunhild Øyangen på deira område. Likevel vil vi hevde at dei tre viktigaste personane generelt også var dei tre viktigaste personane for landbruksforhandlingane. Det var forhandlingsleiinga som måtte avvege dei ulike forhandlingsområda og slik sett prioritere t.d. kor viktig fiskeriforhandlingane var i forhold til landbruksforhandlingane når ein nærma seg avslutninga av forhandlingane.

På landbruksområdet bør ein i tillegg til dei tre nemnte i første rekke ta med landbruksminister Gunhild Øyangen og forhandlingsleiar for landbruk Gabriella Danmark. Dei hadde hovudansvaret for at norske posisjonar på landbruksområdet stort sett var uendra fram til februar 1994.

Dessutan bør nemnast politisk rådgjevar Ingrid Norstein som heile tida følgde forhandlingane tett og mellom anna var aktiv i utforminga av landbrukstekstane i St. meld. nr. 40. (1993–1994) Om medlemskap i Den europeiske union.

Sjølv om vi definerer visse personar som dei mest sentrale i forhandlingane, var biletet i medlemskapsdiskusjonen i Norge eit anna. Der måtte t.d. ministrane Olsen og Øyangen i stor grad stå til ansvar på vegne av regjeringa for det framforhandla resultatet.

Valet av forhandlingsleiar for landbruk

Allereie i desember 1992 vart Gabriella Dånmark frå jordbruksavdelinga i Landbruksdepartementet spurt av Øyangen om ho ville vere forhandlingsleiar på landbruksområdet. Etter å ha konferert på heimeplan og med departementsråd Per Harald Grue svarte ho ja. For mange i Landbruksdepartementet var det overraskande at ikkje anten departementsråd Grue eller avdelingsdirektør Sverre Kvakkestad frå Landbruksavdelinga vart valt.

Sjølv om Dånmark nok var den i Landbruksdepartementet som kjente dei tekniske sidene ved EØS-avtalen best frå tidlegare arbeid med EØS-avtalen, hadde ho ikkje så lang forhandlingserfaring som dei to andre.

Det kan gjerast ulike tolkingar av kvifor Øyangen valte slik ho gjorde. Det var nok eit medvite val ut frå fleire omsyn. Eit omsyn var nok at ho ønskte ei kvinne som forhandlingsleiar.

Viktigare var det kanskje at ho ville velje ein person som sto litt utanom det ein kan kalle dei tradisjonelle landbrukskreftene i departementet symbolisert ved Grue og landbruksavdelinga. Ved å velje ei dyktig kvinne frå ei anna avdeling i departementet, var det kanskje lettare for ho å få eit fortruleg og tillitsfullt forhold til forhandlingsleiaren. Øyangen gav også Dånmark nødvendig tillit i arbeidet.⁶

Ein vanske for Dånmark var kanskje at ho ikkje hadde Grues posisjon og erfaring internt i å skjere gjennom i vanskelege saker slik at ein kunne få framdrift. I forhandlingskulturen i EU var det heller ikkje vanleg med yngre kvinner, under toppsjiktet i hierarkiet, som forhandlingsleiar. Motparten, visegeneraldirektør Rolf Möhler i DG Landbruk, var ein streng, eldre mann på veg mot pensjonsalderen.

Samla sett er det ei gjennomgåande vurdering at Dånmark gjorde ein stor arbeidsinnsats som forhandlingsleiar på landbruk. Ho vert framstilt som lojal, administrativ ryddig og god til å formidle og vurdere.

Organiseringa av arbeidet i Landbruksdepartementet

Under forhandlingane hadde Dånmark løpande møte i ei administrativ leiargruppe internt i LD der Grue, Kvakkestad og Sagelvmø møte. Denne gruppa fungerte som ei intern leiargruppe på embetsplan i forhandlingane. I dei praktiske forhandlingane i Brussel var det stort sett Dånmark og Kvakkestad som møte.

Ved sidan av denne leiargruppa, hadde ein i LD ei koordineringsgruppe for alle som deltok i EU-prosessen, KAGGE. Der fekk alle tilgang til relevant informasjon om forhandlingsprosessen frå forhandlingsleiinga. Kunnskapen om EU-systemet var frå starten ikkje veldig høg i Landbruksdepartementet, trass i EØS-forhandlingane nokre år tidlegare.

I eit notat om organiseringa av medlemskapsforhandlingane i Landbruksdepartementet frå januar 1993 heiter det til slutt at dersom det er behov for meir prinsi-

⁶ Intervju med Dånmark 28.4.2006

pielle avklaringar under vegg, bør Danmark og/eller Kvakkestad kontaktast⁷. Arbeidet i departementet blei elles i første omgang konsentrert om tre hovudpunkt:

- Gje informasjon til Kommisjonen om norsk landbruk til vurdering som kom i slutten av mars 1993
- Kartlegging av EUs landbrukspolitik
- Forhandlingsstrategi.

Om det siste kulepunktet heiter det i notatet at strategien skulle den administrative forhandlingsleiinga utarbeide i nært samarbeid med den politiske leiinga. Arbeidet skulle starte opp allereie i januar sidan ein rekna med at forhandlingane ville starte opp i april 1993.

Dei tre andre søkarlanda starta opp forhandlingane alt i starten av februar 1993. I dei første kontaktmøta mellom Kommisjonen og søkarlanda, frå midten av februar, var norske representantar observatørar. På norsk side drog ein nytte av at dei andre søkarlanda var komne lenger i førebuingane. Sverige hadde alt gjort ein omfattande gjennomgang av EUs lovverk. I Landbruksdepartementet fordelte ein lovverk på saksbehandlarar for gjennomgang. Mottoet internt var lytt på/les kva svenskane har gjort, ta standpunkt meir som finnane⁸.

Å forhandle i Brussel

For dei involverte statsrådene var dette ein ny sport som dei blei kasta ut i utan eit ekstra innføringsprogram verken i forhandlingar eller språk. Generelt var og er ikkje norske statsrådar vane med å forhandle internasjonalt, slik ein t.d. gjer i Ministerrådet i EU.

Statsrådar, som i Norge sto fram som erfarne og sikre, vart i Brussel fort uerfarne og usikre. Språkkunnskapane kunne også vere svært variable. Det stiller store krav dersom ein skal forhandle løpande på eit framandt språk. Det er ikkje nok å lese opp ferdigskrivne manuskript utforma av embetsverket.

Dersom politikarane ikkje fungerer slik det er ønskeleg i internasjonale forhandlingar, kan det fort bli eit vakuum i forhandlingane. Det som då skjer er at embetsverket må prøve å gjere det beste ut av situasjonen for å halde forhandlingane gåande. Dette forklarar også noko av den sentrale rolla som Berg og Gahr Støre fekk i forhandlingane. Ein av dei intervjuar fortel at den største veikskapen i den norske forhandlingsopplegget var mangelen på politisk leiarskap under forhandlingane i Brussel. Andre legg mindre vekt på dette fordi det uansett var statsministeren på vegne av regjeringa som hadde det avgjerande ordet på norsk side.

Den reelle forhandlingsfasen var i februar/mars 1994. På norsk side var ein i utgangspunktet svekka ved at Bjørn Tore Godal i januar 1994 måtte trekke seg som handelsminister for å bli utanriksminister etter at Johan J. Holst døydde. Grete Knudsen, som kom inn som handelsminister, hadde ikkje den same erfaringa eller

⁷ Notat Organisering av medlemskapsforhandlingar i Landbruksdepartementet, oppretta versjon 27.1.1993

⁸ Intervju Danmark 24.3.2006

dei same kunnskapane som Godal i internasjonale saker. Av dei andre norske statsrådene var det truleg etter kvart Jan Henry T. Olsen som på sitt område var mest leiande i forhandlingane.

Når politikarane ikkje var tilstrekkeleg leiande, vart det som nemnt ei større rolle å fylle for embetsverket i forhandlingsleiinga. Vi er då tilbake til påstanden om at den reelle forhandlingsleiinga i stor grad var trekløveret Harlem Brundtland, Gahr Støre og Berg. Sjølvsaugt konsulterte stasministeren løpande med dei aktuelle statsrådene. Likevel er påstanden at i kritiske fasar var det kontakten mellom dei tre nemnte som var avgjerande for framdrifta i forhandlingane på norsk side.

Eit bilete på oppdelinga på norsk side i landbruksforhandlingane får ein når enkelte intervjuobjekt fortel at i dei avsluttande landbruksforhandlingane var dei norske aktørane plassert i tre ulike rom fysisk. I eit rom sat Gunhild Øyangen og Grete Knudsen. I eit anna rom sat Eivinn Berg og Jonas Gahr Støre. I eit tredje rom sat resten av dei norske landbruksforhandlarane. Desse fekk EU-forhandlings-tekstar frå Berg/Støre med spørsmål om dei var akseptable. Det tyder ikkje akkurat på ein optimal prosess på norsk side. Det var heller ikkje felles strategimøte mellom politikarane og landbruksforhandlarane der ein diskuterte korleis ein skulle gå vidare i forhandlingane.⁹

Forhandlingsoppgåva i Brussel vart også ekstra vanskeleg fordi ein som tidlegare nemnt fekk ulike signal frå ulike hald hos motparten. Eit døme på dette er dei signala ein fekk frå DG Landbruk i ein innleiande fase om gode sjansar for å oppnå gradvis pristilpassing. Eit anna døme er signala frå DG Landbruk om at ein hadde betre tid på forhandlingane enn det ein til slutt fekk. I Landbruksdepartementet rekna ein ikkje med at forhandlingane kunne bli avslutta 1. mars. Det sto for mange spørsmål att. Då ein skjønnte at det gjekk mot avslutning, måtte ein ringe Norge rundt i vinterferien for å kalle inn forsterkingar.¹⁰

Meir positive signal frå hovudstadar enn i Brussel høyrer også med i dette biletet. På norsk side hadde ein lett for å satse på godvilje hos enkelte medlemsland i staden for å forhandle ut frå dei reelle interessemotsetningane som var til stades mellom Norge og EU¹¹.

Ein viktig kritikk frå intervjuar internt er at det var ein lang periode utan at ein gjorde strategiske vurderingar på kva som var viktig og mindre viktig i forhandlingane. Dette gjeld perioden frå oktober 1993 til ut i februar 1994. Når ein ikkje ville bevege seg i denne lange perioden, kunne ein heller ikkje vente at motparten ville endre posisjonar. Ein måtte kort sagt gje noko for å få noko.

Det vart også sagt at ein gjekk til den avsluttande superhelga utan ei klar rangering av dei viktigaste norske forhandlingsposisjonane samla sett for alle forhandlingsområda. På den andre sida er fleire inne på at ein hadde nokså klart for seg kva som var dei viktigaste sakene i landbruksforhandlingane. Det var gradvis

⁹ Intervju Kvakkestad 2.7.2006

¹⁰ Intervju Sundfør 31.8.2006

¹¹ Intervju Kvakkestad 2.7.2006

pristilpassing, støtte til nordleg landbruk og tiltak for næringsmiddelindustrien. Ut over dette var det derimot ikkje noko klar rangering av dei ulike landbrukskrava.

4.3 Utviklinga av norske posisjonar på landbruksområdet

Innleiande vurderingar på norsk side

Frå årsskiftet 1992/93 starta ein opp tankearbeidet omkring norske posisjonar på landbruksområdet.

Eit grunnleggjande bakgrunnsdokument vart sendt frå Landbruksdepartementet til Utanriksdepartementet i slutten av januar 1993.¹² Nokre av punkta frå dette dokumentet vil vi komme inn på.

Det vart innleiingsvis (s. 3) slått fast at:

«En tilpasning til EFs landbrukspolitik slik den er utformet i dag vil få store konsekvenser for det norske landbruket.»

Etter ein gjennomgang av marknadsordningane i EU var konklusjonen at det var behov for både overgangsordningar og varige endringar i EUs landbrukspolitik. Om dette heiter det på side 4:

«Det må tas sikte på varige ordninger spesielt for korn og melk/melkeprodukter. Årsaken til dette er at produksjonsforholdene er spesielt vanskelige for disse kulturene samtidig som de har stor betydning både regionalpolitisk og beredskapsmessig»

Ambisjonsnivået var m.a.o. innleiingsvis å få til varige endringar i EUs landbrukspolitik for dei to viktigaste produksjonane i norsk landbruk, mjølk og korn. Det var også t.d. ei målsetjing å finne ordningar som motverka nedgang i jordbruksarealet i Norge.

Vidare i dokumentet vart det konkludert med at det var ei målsetjing for forhandlingane å kunne oppretthalde eit høgt støttenivå og eit breitt spekter av verkemiddel for norsk landbruk. Litt optimistisk heiter det om finansieringa av slik støtte (side 6):

«Det må være en målsetting at støtteordningene i så stor grad som mulig finansieres med fellesskapsmidler sett på bakgrunn av at vi må forventes å bli en betydelig netto bidragsyter til fellekkassen»

Om behova i næringsmiddelindustrien heiter det (side 7):

¹² Medlemskapsforhandlingar med EF. Landbruk – forhandlingsplattform 26.1.1993

«En viktig målsetting i forhandlingane må derfor være å sikre industrien overgangsordningar men også varige løysningar for eksempel i form av mellomlagsbetaling og kostnadskompenserende tiltak»

Avslutningsvis i notatet oppsummerer ein EUs fordelar med norsk medlemskap:

- Norge har ingen overproduksjon av landbruksvarer
- Norge har låg sjølvforsyningsgrad og har stor import av overskotsvarer frå EU
- Norge vil bli ein nettobidragstakar til EUs budsjett.

Alt i alt var dokumentet prega av eit svært høgt ambisjonsnivå på landbruksområdet. Det er tale om endringar i EUs landbrukspolitikkk på vesentlege område. Ifølgje Danmark¹³ var ein i starten litt for optimistisk i Landbruksdepartementet, ein trudde meir på unntak enn på overgangsordningar. Etter kvart innsåg ein at det mest vart tale om overgangsordningar.

Frå EØS-forhandlingane visste ein for så vidt at det var svært vanskeleg å oppnå varige unntak i forhandlingar med EU. Når dette likevel var strategien innleiingsvis, var det ifølgje Danmark fordi at ein hadde studert medlemskapsavtalane til Spania og Portugal og sett at dei hadde fått til nokre særordningar.

Sjølv om det norske hovudkravet av 8. oktober 1993 også var ambisiøst, så synest det som realismen i krava var noko større enn den var i slutten av januar 1993.

Det første norske posisjonsdokumentet på landbruk

Forhandlingane med Norge starta formelt opp i april 1993. Det første norske posisjonsdokumentet vart lagt fram 5. juli 1993. Som tidlegare nemnt var dette eit kortfatta dokument på litt meir enn fire sider som understreka at norsk landbruk trong både overgangsordningar og særordningar for å overleve.

Dokumentet er ei skildring av norsk landbruk og landbrukspolitikkk/-historie og endar ikkje opp med spesifikke krav. Det kan verke som eit innleiande dokument i påvente av eit meir konkret kravdokument som kom 8. oktober 1993.

Det er ingen av dei som er intervjuet som hugsar at det vart brukt mykje tid på forarbeidet til posisjonsdokumentet av 5. juli 1993. Ifølgje Isaksen 1994¹⁴ vart regjeringa kritisert for at dokumentet var for vagt og defensivt. Sverige hadde allereie lagt fram utførlege krav med i alt om lag 150 posisjonar.

Førebuing til at hovudkravet vert lagt fram 8. oktober 1993

Arbeidet med dette kravet starta opp med problemnotat i andre halvdel av juli 1993. Saka vart diskutert i møte med Øyangen 3. august basert på problemnotat dagsett 2. august.¹⁵

¹³ Intervju 24.3.2006

¹⁴ Geir Isaksen, høsten 1994: Tre uker i Brussel, side 2

¹⁵ Problemnotat om arbeidet med posisjonspapir på virkemiddelområdet, internt notat av 2.8.1993

I dette notatet heiter det om norske forhandlingsmål at:

«Det er et mål å oppnå rammebetingelser som gir grunnlag for et aktivt jordbruk som opprettholder sysselsetting, bosetting og produksjon om lag på dagens nivå»

Vi ser at ambisjonane er store, sjølv om dette ikkje bør forståast slik at ein rekna med å halde sysselsettinga i landbruket uendra. Poenget var vel at den skulle vere lik det den ville vore om Norge vart ståande utanfor EU.

Vidare drøftar ein val av strategi for eit landbrukskrav. Drøftinga endar opp med at ein går inn for å krevje eit nytt støttekonsept for arktisk/subarktisk jordbruk som med differensierte satsar skulle dekke heile landet. Programmet skulle innehalde arealstøtte, dyretalsstøtte, prisstøtte og transportstøtte. Med denne strategien krev ein ikkje endringar i EUs marknadsordningar, men eit særnorsk/nordisk støttekonsept i tillegg. Kravdokumentet skulle ikkje be om konkrete støttesatsar, men dokumentere støttebehovet.

Denne strategien vart valt i det vidare arbeidet med posisjonsdokumentet. Det er elles interessant at Øyangen i møtet 3. august etterlyste ei nærare vurdering av forholdet til næringsmiddelindustrien som ho såg ville bli viktig. Ho var vidare inne på at Norge hadde betre råd til å betale nasjonal landbruksstøtte enn Finland og Sverige og at det slik sett ikkje var viktig med mest mogleg finansiering frå EU¹⁶.

Innhaldet i det nye posisjonsdokumentet vart drøfta vidare i eit bakgrunnsnotat frå Danmark før Øyangers møte med landbrukskommisær Steichen 22.09.1993¹⁷. Her heiter det om det nye støttekonseptet for arktisk landbruk, eller nordleg landbruk som det seinare vart kalla:

«Det må ellers fremheves at dette er selve bærebjelken i våre posisjoner»

Om gradvis pristilpassing til EUs prisnivå tilrår notatet at ein går inn for ein modell med tilpassing i to fasar. I første fase skjer det tilpassing av institusjonar. I andre fase skjer det tilpassing av prisar. Fase 1 burde vare 2–3 år. Om lengda på den samla overgangsperioden heiter det:

«Vi mener at det ikke er hensiktsmessig å fremme forslag om konkret lengde. Det viktigste er å gjøre lengden betinget av sluttresultatet. I utgangspunktet bør minimum 10–15 år være nødvendig»

Det kan i ettertid verke som ein var svært ambisiøs når det gjeld spørsmålet om gradvis pristilpassing. Då må ein hugse på at nettopp ein slik modell med tilpassing i to fasar vart brukt då Portugal blei medlem på 1980-talet. Signala frå DG Landbruk ved Möhler gjekk i ein tidleg fase også klart i retning av ein slik modell.

¹⁶ Oppfølging av arbeidet med posisjonspapir på virkemiddelområdet, internt notat av 6.8.1993

¹⁷ Besøk Steichen og Øyangen den 22.9.1993, internt notat av 19.9.1993

Frå norsk side hadde ein grunn til å tru at ein ville oppnå ei gradvis pristilpassing. I juni 1993 var Möhler meir positiv til gradvis pristilpassing enn til konseptet med arktisk landbruk. Han meinte at det norske problemet på landbruksområdet i stor grad måtte løysast gjennom langvarige overgangsordningar.¹⁸

Dei finske landbrukskrava vart lagt fram i starten av september og vart nøye studert på norsk side. Om dei finske krava sa ein frå norsk side at prinsippa finnane hadde bygd på var gode, men at støttenivået var lågare enn det ein måtte ha i Norge. Finland opererte også med støtte til nordleg landbruk over heile landet (areal- og dyretalstøtte).

Alt i alt enda ein på norsk side opp med eit posisjonsdokument der hovudinnhaldet var at inntektsgapet mellom nasjonale vilkår og EU-vilkår i hovudsak skulle fyllast, og at det ikkje var uvesentleg på kva måte gapet blei fylt, dvs med krav om eit differensiert verkemiddelsystem.

Det norske kravet av 8. oktober 1993 vart utforma i Landbruksdepartementet og vurderingane i Landbruksdepartementet vart ikkje overprøvd av Regjeringa. Dermed vart det eit ambisiøst dokument. Det er verdt å legge merke til at embetsverket i Utanriksdepartementet stort sett ikkje utfordra vurderingane frå Landbruksdepartementet. Det var i det heile eit godt samarbeid mellom embetsverka i dei to departementa om landbruksforhandlingane.

Under vegs i prosessen fram mot landbrukskravet av 8.10.1993 var det kritiske merknader til realismen i landbrukskrava blant anna frå embetsverket i Finansdepartementet og ved Statsministerens kontor, men desse merknadene vart ikkje tatt til følgje. Det var viktig for regjeringa å vise at ein hadde ambisjonar om ein god landbruksavtale og at ein trudde på gode vilkår for norsk landbruk ved EU-medlemskap. At ein dermed også skaffa seg stor fallhøgde vart ikkje vektlagt. Det var viktigast å komme ut offensivt og vise at ein sto på for norsk landbruk. Ein la også vekt på signal ein hadde fått frå motparten i ein tidleg fase. Landbruksdepartementet la lista høgt for å oppnå mykje. Ein ville vidareføre så mykje som mogleg av norsk landbruk.

Generelt hadde ein mykje reiseaktivitet mot hovudstadar i medlemslanda både på politisk plan og på embetsplan i forhandlingsperioden. Tendensen var ofte at ein besøkte medlemsland som vart sett på som venlegsinna som Tyskland, Frankrike og Storbritannia. Det var også slik at ein ofte fekk positive, men relativt uforpliktande signal i slike møte. Når ein så kom tilbake til forhandlingsromma i Brussel, var det ikkje mykje att av velviljen.

Landbrukskravet vert lagt fram 8. oktober 1993

Kravdokumentet vart offentleggjort med pressekonferanse. I realiteten hadde ein ikkje noko val etter at Sverige offentleggjorde deira posisjonsdokument. Det var ulike vurderingar av om det var fornuftig med offentleggjering. Ein av dei intervjuja meinte at kravdokumentet dermed blei for firkanta og ambisiøst og slik sett eit dår-

¹⁸ Udatert lunchsamtalereferat Danmark – Möhler juni 1993.

legare instrument i forhandlingane. Ein annan meinte at spørsmålet om offentlegjering ikkje påverka innhaldet i kravdokumentet.

Vi har alt vore inne på innhaldet i kravdokumentet når det gjeld gradvis pristilpassing og nordleg landbruk. Alt i alt var det eit omfattande kravdokument på 145 sider om svært mange spørsmål. Kravet dekte i tillegg til det vi alt har nemnt (pristilpassing og nordleg støtte), mellom anna marknadsordningar og alt på matvareområdet. Eit tilleggskravdokument på 11 sider om reindrift vart overlevert 22. oktober.

Oppsummering: utviklinga av norske posisjonar på landbruksområdet

Kort fortalt starta ein opp med svært ambisiøse tankar i Landbruksdepartementet om kva som var mogleg å oppnå i forhandlingar med EU. Desse tankane vart ikkje overprøvd frå Utanriksdepartementet. Sjølv om realismen i vurderingane auka over tid, var hovudkravet som vart lagt fram 8. oktober 1993 framleis svært ambisiøst. Med dette kravet skaffa ein seg på norsk side stor fallhøgde i forhold til dei kommande forhandlingane.

4.4 Ulike fasar etter 8. oktober

For innleiingsvis å gje ei viss oversikt kan vi dele inn resten av landbruksforhandlingane i ulike periodar: (Vi kjem i eigne avsnitt tilbake til gradvis pristilpassing og støtte til nordleg landbruk.)

- Resten av 1993 og januar 1994. Denne perioden vart dominert av Kommissjonens svar 24.11.93 på dei norske krava. Dette var eit bakgrunnsdokument som deretter vart sendt over til Rådet (medlemslanda). Det fekk likevel stor vekt i forhandlingane. Den 17.12. la Norge fram eit tilleggsposisjonsdokument med ytterlegare argumentasjon om gradvis pristilpassing for landbruket og næringsmiddelindustrien. I denne perioden var det lite framdrift i forhandlingane.
- Februar 1994. Først no kjem EUs posisjonar på landbruksområdet etter diskusjon i Rådet. Forhandlingane går inn i ein intensiv slutfase der alle tre landa utanom Norge avsluttar forhandlingane 1. mars. Reelt sett er ingen vanskelege landbruksspørsmål avklart før denne siste såkalla «superhelga». Norge får i hovudsak same type landbruksløyving som Finland.
- Mars/april 1994. Eittrakkst på landbruksområdet fram til 8. mars. Ein prøver å få det beste ut av forhandlingsresultatet. Deretter er det formulering på traktattekstar fram til 12. april 1994.
- Mai–november 1994. Arbeidet med nasjonal støttepakke for landbruket. Grensene for nordleg landbruk vert avklart i juli. Deretter arbeid med den nasjonale støttepakken inkl. miljøprogram frametter hausten 1994, samt opplegget for støtte til landbruket for 1995. Ikkje noko av dette vart godkjent av Kommissjonen før folkerøystinga 28.11.

4.5 Meir om norske landbrukskrav

Som vi seinare kjem tilbake til, sto det per 24. februar 1994 att uavklart 42 av i alt 78 norske posisjonar på landbruksområdet. Alle dei viktigaste posisjonane sto att. For å gje eit inntrykk av kva ein sto att med, vil vi liste opp nokre av dei 42:

- Investeringsstøtte jordbruk
- Prisutjammingsordning for mjølk
- Prisstøtte for mjølk
- Kvoteordning for geitmjølk
- Lagerstøtte for norske ostar
- Norsk eksportkvote på ost til USA
- Overgangsperiode for avvikling av kornmonopolet
- Støtte til vârkveite
- Intervensjonsordning for havre
- Transportstøtte til intervensjonslager
- Importkvotar for bananar til Norge
- Statsstøtte til veksthus og grøntsektoren
- Salmonellastatus
- Kugalskap
- Klassisk svinepest
- Nasjonal støtte til såfrø
- Fôrvarer, kontroll av fôr
- Investeringsstøtte gris og fjôrfe
- Investeringsstøtte skog
- Støtte til reindrift
- Importvern for reindrift
- Investeringsstøtte for næringsmiddelindustrien
- Kvotar for mjølk, ammekyr, oksar, søyer, basisareal korn og kvote for isoglykose.

Som vi ser var det eit breitt spekter av spørsmål som sto att den helga forhandlingane skulle avsluttast. Reelt sett kunne ein ikkje forvente å forhandle så mange spørsmål på så kort tid. Dermed vart det i stor grad EUs posisjonar som vann fram. Likevel oppnâdde ein greie ordningar på nokre av dei spørsmåla som er lista opp her. Særskilt bør det trekkast fram at ein oppnâdde ein kvote for kumelkproduksjon på 1 842 mill. liter, noko som var klart høgare enn produksjonen i Norge på den tida (meierileveranse på 1 737 mill. liter i 1994).

I den vidare framstillinga vil vi gå djupare inn i dei to områda som var vanskelegast og viktigast politisk, posisjonane som gjaldt gradvis pristilpassing og støtte til nordleg landbruk.

4.6 Gradvis pristilpassing

Vi vil følge denne saka litt meir detaljert i perioden etter at det norske posisjonsdokumentet av 8. oktober 1993 vart lagt fram. Framstillinga vil samtidig dekke viktige sider i forhandlingskronologien for perioden september 1993 – mars 1994.

Gradvis pristilpassing blei på mange måtar symbolsak nr. 1 i landbruksforhandlingane. Den vart også sett på som den viktigaste enkeltsaka i landbruksforhandlingane frå norsk side. Bakgrunnen var enkel. Produsentprisane i Norge var dobbelt så høge som i EU. Landbruksindustrien i Norge var mindre effektiv enn tilsvarende industri i EU. Dersom landbruket og næringsmiddelindustrien skulle overleve, vart det sett på som nødvendig med ein overgangsperiode med tilpassing til prisenivået i EU.

I denne perioden måtte det vere gradvis avtrappande importavgifter inn til landet og tilsvarende avtrappande eksportstøtte ut av landet. I tillegg måtte det vere grensekontroll og overvakinglisensiering for å hindre ein importflaum.

Dette var kort fortalt dei norske posisjonane. Liknande ordningar gjaldt då Spania og Portugal vart medlemer. I mellomtida hadde EU innført den felles indre marknaden frå 1993, så det var tidleg kjent også i det norske miljøet at det var skepsis i delar av i Kommissjonen til ei tradisjonell overgangsordning med grensekontroll.

Allereie i slutten av september 1993 såg ein at det kunne vere fare for at Kommissjonen ville gå mot gradvis pristilpassing. Dette er mellom anna dokumentert i innrapportering frå EU-delegasjonen dagsett 27.09.93¹⁹ og i forslag til instruks oversendt frå LD til Utanriksdepartementet av 30.09.93²⁰. Det sistnemnte vart laga for å ta kontakt med kabinettet til utanrikskommisær Hans van den Broek, for å få fram norske synspunkt om at det ikkje ville vere mogleg å få til ei akseptabel forhandlingsløyse utan å inkludere importavgifter og grensekontroll.

Spørsmålet om gradvis pristilpassing vart også diskutert i møte mellom Gro Harlem Brundtland og Hans van den Broek i Oslo 19. oktober 1993.

Etter kvart vart det klart at vurderingane i Kommissjonen ikkje gjekk i den retninga som Norge ønskte. Dette kjem tydeleg fram i notat som Danmark skreiv til den politiske leiinga i midten av november 1993.²¹

I notatet av 17.11.93 heiter det innleiingsvis:

«EF er i ferd med å utarbeide sine svar til søkerlandenes posisjoner. De signaler som er gitt fra flere hold tegner et *meget* negativt bilde. Dette gjelder samtlige områder og i forhold til viktige spørsmål så vel som detaljer. Signalene er identisk negative i forhold til samtlige søkerland.

¹⁹ Rapport om overgangsordninger landbruk fra EU-delegasjonen av 27.9.1993

²⁰ Instruksforslag fra Landbruksdepartementet om kontakt med Kommissjonen om overgangsordninger, av 30.9.1993

²¹ Status i medlemskapsforhandlingene per 11.11.1993 og per 17.11.1993, to notat til politisk leiing i LD fra Danmark

Det er viktig å notere at den fleksibilitet som DG VI tidligere har indikert på noen områder nå ser ut til å bli innskjerpet i den interne Kommissjonsbehandlingen.»

Meir spesielt om overgangsordningar heiter det på side 3 i notatet:

«Vår konklusjon er derfor at det vil være tilnærmet umulig å anbefale en til-tredelsesprotokoll uten overgangsordningar»

Sitatet viser tydeleg at dette var ei svært viktig sak for dei norske landbruksfor-handlarane.

På norsk side var ein i denne perioden aktiv for å prøve å påverke den avgjerda som Kommissjonen skulle ta den 24. november. Blant anna vart det uformelt sendt argumenterande notat til kabinettet til Kommissjonspresident Jacques Delors nokre dagar før.

Det kjem ein kalddusj frå Kommissjonen 24. november 1993

Dette bakgrunnsdokumentet var eit såkalla memorandum frå dei 8 kommissærane som var involverte i utvidingsforhandlingane. Det var som tidlegare nemnt eit grunnlagsdokument for dei endelege posisjonane som medlemslanda (Rådet) tok i februar 1994.

Ei ålmenn erfaring frå forhandlingane er at dersom Kommissjonen kjem fram til eit felles standpunkt, så skal det mykje til for at medlemslanda vil gå mot det. Medlemslanda skal arbeide seg fram til felles standpunkt i medlemskapsforhandlingar. Slik sett var sjansane for gradvis pristilpassing kraftig redusert etter 24. november. På norsk side tok ein ikkje dette fullt inn over seg. Ein trudde framleis at EU til sist ville vise ei pragmatisk haldning i dette spørsmålet fordi det var så viktig for Norge.

I dokumentet skriv Kommissjonen om kravet frå søkarlanda om gradvis pristilpassing:

«Without underestimating the reasons on which the requests of three of the candidate countries are based, it should be noted that the mechanism to which they refer, in order to achieve a gradual transition is not compatible with the *acquis communautaire* with regard to one of the cornerstones of the european edifice, namely the single market, because that mechanism is based on maintaining border checks in the trade between the new member states and the current community and in trade between the new member states»

I staden foreslår Kommissjonen å kompensere bøndene for det meste av inntekst-tapet ved EU-prisar, men utan kompensasjon for næringsmiddelindustrien. Kommissjonen foreslår vidare at finansieringa av kostnadene vert dekt av søkar-landa, men opnar for forhandlingar om delfinansiering frå EU.

Også etter den 24. november vart det tatt kontakt mot utvalte hovudstadar om gradvis pristilpassing. I eit notat frå Utanriksdepartementet²² dagsett 7. desember er det melding om å ta kontakt i Bonn, Haag og Roma. I eit notat frå Danmark²³ dagsett 2. desember blir det i tillegg rådd til å kontakte Paris, København, Dublin og Madrid.

Denne kontakten vart tatt for å prøve å få medlemslanda til å forstå at gradvis pristilpassing var avgjerande viktig for Norge. Det var også møte i Brussel med Kommisjonen. Øyangen møtte 30. november Steffen Smidt, leiaren for forhandlingsorganisasjonen i Kommisjonen (Task Force) og same dagen møtte ho landbrukskommisær René Steichen.²⁴

Av referata går det fram at Steichen opna for å halde fram samtalar om dei særlege problema for norsk næringsmiddelindustri. Også Smidt opna for å arbeide vidare med temaet overgangsordningar. Sjølv om dei slik ikkje var heilt avvisande til det norske synet, var det likevel klart at dei sto fast på Kommisjonens syn om pristilpassing frå dag 1.

I alle dei tre kandidatlanda Norge, Finland og Austerrike var ein svært skuffa etter at Kommisjonens notat av 24. november vart lagt fram. Det ein hadde trudd på frå DG Landbruk si side viste seg ikkje å halde stikk. I ein slik situasjon vert forhandlingane ekstra vanskelege fordi ein ikkje opplever at ein har ein motpart ein kan ha tiltru til. Kva som ville vere EU-posisjonar framover var flytande. Ein hadde ingen garanti for at det DG Landbruk la fram, til slutt ville vere Kommisjonens syn. Slik sett var memorandumet av 24.11.93 eit stort prestisjenederlag for DG Landbruk.

Det kan verke som ein på norsk side ikkje fullt ut forsto kor alvorleg dette nederlaget var for Norge. Ein forsto ikkje fullt ut at når Kommisjonen samrøystes tilrår eit forslag, skal det veldig mykje til for at medlemslanda strekker seg lenger for å imøtekomme Norge. Ein undervurderte styrken i Kommisjonens standpunkt om full pristilpassing frå dag 1.

Ei anna oppfatning som ein lenge hadde i DG Landbruk var at forhandlingane aldri ville bli avslutta til 1. mars 1994 og at utvidinga ville skje seinare enn 1. januar 1995. Også på dette punktet viste det seg at dei signala DG Landbruk gav til kandidatlanda ikkje heldt stikk. Det var også tydeleg at det var ein intern maktkamp i Kommisjonen om det var DG Landbruk eller Task Force som skulle vere førande i landbruksforhandlingane.

Den 17.12.93 la Norge fram eit ekstra posisjonsdokument om gradvis pristilpassing. Dette spørsmålet var ikkje tilstrekkeleg grundig vurdert i kravet av 8.10.1993 der det berre sto 1½ side om temaet. I tilleggskommisjonen fokuserte ein meir på næringsmiddelindustrien og kommenterte dessutan Kommisjonens notat av 24.11.93. Ein sto fast på prinsippet om ei tofaseløysing med tilpassing av institusjonar før tilpassing av prisar og med gradvis marknadsopning.

²² Notat fra UD av 7.12.1993 som utgangspunkt for kontakt mot hovedsteder

²³ Notat fra Danmark til politisk ledelse om status gradvis pristilpassing datert 2.12.1993

²⁴ Referater fra møter landbruksminister Øyangen hadde i Brussel tirsdag 30. november, innsendt av EU-delegasjonen 10.12.1993

I eit oppsummeringsnotat frå Danmark/Kvakkestad²⁵ til politisk leing om status i medlemskapsforhandlingane dagsett 22.12.93 heiter det mellom anna:

«Det synes å være en økt forståelse for de behov vi har fra norsk side for en suksessiv pristilpassing og åpning av markedet. Det vil være behov for å utvikle våre behov ytterligere i nært samarbeid med industrien.»

1993 går ut og dei norske landbruksforhandlarane trur framleis på ei forhandlingsløyning som inneheld gradvis pristilpassing i ei eller anna form.

Kva skjer i Finland på same tid?

Samarbeidet mellom Finland og Norge var nært og godt på landbruksområdet og synspunkta var i stor grad samanfallande. Norsk støttebehov var større enn finske behov, men synspunkta om særleg støtte for nordleg landbruk var samanfallande. På norsk side tenkte ein at det var best om Finland gjekk framfor og drog lasset både på nordleg landbruk og på gradvis pristilpassing. Finland hadde meir sympati enn Norge i Brussel og ville lettare kunne oppnå gode som vi seinare også kunne få ta del i. Finland var t.d. ikkje så rikt som Norge, hadde stor arbeidsløyse og låg strategisk plassert nær Russland.

Finland gjekk inn for gradvis pristilpassing, men ikkje like omfattande som det Norge gjekk inn for. Dei hadde ikkje krav om tofaseløysing og nemnte heller ikkje grensekontroll eller overvakinglisensiering i kravdokumentet. Deira hovudtilnærming var at omfanget av behovet for overgangsordningar ville bli avgjort av det ein oppnådde på spørsmålet om støtte til finsk landbruk.

I Finland var både delar av industrien, eit av regjeringspartia (Moderate samlingspartiet) og opposisjonen (sosialdemokratane) mot gradvis pristilpassing. Dette i motsetning til Norge der både landbruket, næringsmiddelindustrien og det politiske miljøet klart såg behovet for ei overgangsordning.

Ifølgje Kuosmanen²⁶ endra Finland strategien noko ved årsskiftet. Ein forsto at det ville bli veldig vanskeleg eller umogleg å få til gradvis pristilpassing. Første prioritet var uansett ei god løysing på nordleg støtte. Overgangsperiodar fekk ein komme tilbake til etter at nordleg landbruk var avklara. Ein heldt fast på kravet om gradvis pristilpassing, men viste etter kvart vilje til å diskutere også alternativet med pristilpassing frå dag 1.

Den finske strategien vart no at EU måtte betale ein pris for å oppnå pristilpassing frå dag 1. Denne prisen skulle vere at EU måtte betale både for nordleg støtte, støtte til utkantområde (LFA), miljøstøtte og delfinansiering av kostnadene ved pristilpassing frå dag 1.

Eit interessant trekk her er at kontakten mellom Norge og Finland ikkje var så tett at ein på norsk side fanga opp denne endringa i finsk strategi før om lag ein

²⁵ Notat fra Danmark/Kvakkestad til politisk ledelse datert 22.12.1993 om status i medlemskapsforhandlingene

²⁶ Kuosmanen 2001, side 136

månad seinare²⁷ Den norske synet var at ein rekna med at Finland ville stå på for gradvis pristilpassing til siste slutt, – som Norge.

Januar/februar 1994 – gryande endring på norsk side

Vi har tidlegare vist til oppsummeringsnotatet frå Utanriksdepartementet dagsett 6. januar 1994 der landbruk og fisk er rekna opp som dei to vanskelegaste attståande forhandlingsområda.

Om gradvis pristilpassing står det:

«I utkastet til felles holdning anbefaler Kommissjonen at prisene på norske jordbruksvarer må reduseres til EFs prisnivå fra første medlemsdag. Dette er ikke akseptabelt fra norsk side»

Vidare heiter det:

«En tilpasning utan overgangsordningar ville få dramatiske konsekvenser både for primærproduksjonen og næringsmiddelindustrien»

Det var ikkje noko som tyda på at Kommissjonen hadde endra standpunktet om pristilpassing frå dag 1. Kommissær van den Broek var i midten av januar i gravferda til utanriksminister Holst. I samtalar der var det tydeleg at dette sto ein fast på i Kommissjonen.²⁸

Det same inntrykket får ein av referat frå samtalar Gabriella Danmark/Anders Erdal hadde med Task Force og Möhler i DG Landbruk 17. januar 1994. Det er berre Storbritannia av medlemslanda som går klart mot pristilpassing frå dag 1. Rådet til Norge frå Task Force er å gje opp gradvis pristilpassing mot å oppnå meir på nordleg landbruk. Uttrykket «you can't get everything» blir brukt.²⁹

Eit litt anna bilete får ein av referatet frå nordisk ministermøte i Stockholm same dagen³⁰. Den finske utanriksministeren Haavisto stadfestar at gradvis pristilpassing er eit viktig element i dei finske forhandlingane. Av strategiske grunnar har Finland valt å tone ned kravet om overgangsordningar for å sikre ei avklaring om nordleg landbruk først.

Frå norsk side var ein einig i at ein måtte avklare nordleg landbruk først, men ein gjekk inn for å drøfte både nordleg landbruk og pristilpassing parallelt med Kommissjonen.

Nokre dagar seinare, 21. januar, vert det sendt eit notat frå UD til EU-delegasjonen³¹ for overlevering til det greske formannskapet så snart som råd. I notatet

²⁷ I notatbok fra Danmark dagsett 1. februar 1994 står det at Finland har overgangsordningar som tredje prioritet etter nordleg støtte og kvotar.

²⁸ Intervju med Einar M. Bull 16.2.2006

²⁹ Norge – EU. Landbruk, rapport datert 18.1.1994

³⁰ Referat nordisk ministermøte i Stockholm, 17.1.1994

³¹ Medlemskapsforhandlingene. Landbruk. PM fra UD om overgangsordninger. 21.1.1994

argumenterer ein for det norske synet på gradvis pristilpassing. Det nærmar seg at Rådet vedtar ein felles posisjon.

Norge tok til å tvile på Finlands haldning etter kvart. Gro Harlem Brundtland hadde møte med den finske statsministeren Esko Aho i Helsinki 2. februar 1994 for å drøfte landbruksforhandlingane og for å understreke at Norge og Finland måtte stå saman. Av Brundtland³² går det fram at Aho ikkje var særleg tydeleg på gradvis pristilpassing. Opposisjonsleiaren Lipponen som ho også møtte i Helsinki var derimot veldig tydeleg *mot* gradvis pristilpassing.

Same dag, 2. februar, sender landbruksråd Magnar Sundfør ein rapport frå Brussel om utviklinga i EUs posisjonar³³. Det verkar som medlemslanda i «Enlargement Group» samlar seg om Kommissjonens forslag om pristilpassing frå dag 1.

Den 9. februar sender utsendt medarbeidar frå Landbruksdepartementet Haavard Elstrand eit notat³⁴ til politisk leiing/forhandlingsleiinga i Landbruksdepartementet basert på samtalar i Brussel der det går fram at finsk næringsmiddelindustri og det finske bondelaget ser på gradvis pristilpassing som ei tapt sak.

Desse vekene før forhandlingsavslutninga 1. mars vaks det truleg fram ei forståing blant enkelte sentrale personar på norsk side av at ein ikkje kunne rekne med å oppnå gradvis pristilpassing. Det var ikkje mogleg å sleppe kravet politisk eller å få ein open diskusjon internt om det. Likevel var nok realitetane at den norske forhandlingsleiinga tok til å sjå for seg ei forhandlingsløyising utan gradvis pristilpassing. Ein skulle stå fast på gradvis pristilpassing, men dette var ikkje noko som kunne velte heile medlemskapsavtalen.

Dånmark³⁵ fortel at det kom signal frå Utanriksdepartementet via Øyangen om at gradvis pristilpassing ikkje lenger kunne vere eit absolutt krav. Det var så mange uteståande saker totalt sett i forhandlingane at noko måtte prioriterast ned.

Dånmark fortel vidare at ho reagerte så sterkt på denne manglande prioriteringa av spørsmålet at ho vurderte å trekke seg som forhandlingsleiar.

Det er grunn til å tru at nøkkelpersonar på norsk side gjekk til dei avsluttande forhandlingane siste helga i februar med ei forståing av at det ikkje var aktuelt å bryte medlemskapsforhandlingane på spørsmålet om gradvis pristilpassing for landbruket og næringsmiddelindustrien.

I Brussel hadde også Storbritannia etter kvart slutta seg til Kommissjonens framlegg om pristilpassing frå dag 1. Ein gjekk inn i sluttforhandlingane med ei felles haldning i EU, sjølv om nokre land var meir opne for forhandlingar om spørsmålet enn andre.

Grete Knudsen debuterer som norsk forhandlingsleiar på forhandlingsmøtet 8. februar 1994³⁶. Sjølv om ho slår fast at: «A gradual opening of the market is necessary in order to adjust to the new policy and market environment of the

³² Harlem Brundtland: Dramatiske år 1986–1996, 1998, side 353

³³ Norge – EU. Medlemskapsforhandlingar. Landbruk, rapport datert 2.2.1994

³⁴ Rapport fra Elstrand datert 9.2.1994: Finland og overgangsordningar

³⁵ Intervju 28.4.2006

³⁶ Ministermøte i Norges forhandlingar med EU. Brussel 8. februar 1994. Statement by the Norwegian minister of trade and shipping, Mrs Grete Knudsen

CAP», så er inntrykket av innlegget at ein på norsk side er på leiting etter alternativ til tradisjonell grensekontroll.

Fram mot superhelga skjer det ei viss tilpassing i standpunkt i forhandlingane. Austerrike³⁷ hadde på ministermøtet 22.2. 1994 i ei erklæring frå dåverande landbruksminister, seinare landbrukskommisær, Franz Fischler, redusert kravet som opphavleg var på 4–7 år til to år overgangstid med grensekontroll.

Forklaringa i ettertid frå dei fleste norske som er intervjua er at Finland svikta oss på gradvis pristilpassing. Kuosmanen³⁸ fortel at Finland gav opp gradvis pristilpassing søndag kveld 27. februar. Härmälä³⁹ legg vekt på at Austerrike gav opp gradvis pristilpassing allereie før «superhelga», og at det påverka Finland.

Forklaringane liknar på kvarandre. Finland hadde lenge innsett at dei vanskeleg kunne oppnå gradvis pristilpassing, men forklarar endringa i posisjon med at Austerrike gav opp først.

Det var også stor uvisse på finsk side om Norge i det heile kom til å avslutte forhandlingane med EU på grunn av dei store attståande problema både på landbruk og fisk. Då var det viktig for Finland å avslutte saman med Sverige og Austerrike og ikkje bli hekta av lasset saman med Norge.

Forklaringa at finnane svikta oss finn vi t.d. i Almås⁴⁰:

«Det som på norsk side var utenkjeleg var i ferd med å skje. Den finske regjeringa med statsminister Esko Aho frå Centerpartiet og ein EU-delegasjon under leiing av bondehovdingen Heikki Haavisto, hadde bestemt seg for å fire på prinsipp som var like dyrebare for Finland som for Norge»

Harlem Brundtland⁴¹ omtalar avslutninga av forhandlingane på dette punktet slik:

«Finland var i ferd med å inngå avtale. Norge var ikke klar, verken med landbruk eller fisk, men nå ville det bli lagt en mal. Vi ville ha små muligheter til å oppnå overgangsordninger når Finland hadde godtatt en avtale uten. Så mye visste vi. Nå gjaldt det å spille med og ikke mot.»

På dette viktige punktet bør nok historia skrivast litt meir nyansert. Det var nok klart for forhandlingsleiinga alt før «superhelga» at Norge ikkje ville stille noko ultimatum på gradvis pristilpassing. Det var også klart at Finland ikkje hadde dette spørsmålet øvst på prioriteringslista blant landbruksspørsmåla.

Det er ei vanleg oppfatning blant dei intervjua på norsk side at Kommisjonen var for dogmatisk på spørsmålet om gradvis pristilpassing. Dette vert skildra som ei alvorleg feilvurdering og gav eit urimeleg resultat for norsk landbruk og nærings-

³⁷ Erklæring von Bundesminister Franz Fischler bei der Ministertagung in Brüssel am 22. Februar 1994

³⁸ Kuosmanen 2001, side 142

³⁹ Intervju 30.6.2006

⁴⁰ Almås 2002: Norges Landbrukshistorie IV, 1920–000, Det Norske Samlaget 2002, side 370

⁴¹ Harlem Brundtland 1998, side 354

middelindustri. Dersom EU i det minste hadde gitt Norge ein overgangsperiode på 2–3 år, hadde ein gjort situasjonen vesentleg lettare for den norske regjeringa i den heimlege diskusjonen.

EU ville gjerne ha Norge med som medlem og burde slik sett vore meir pragmatisk på spørsmålet om gradvis pristilpassing. Når dei likevel ikkje var det, kan det ha samband med at gradvis pristilpassing kanskje ikkje vart oppfatta av EU som ei sak Norge var villig til å bryte forhandlingane på.

Norge måtte gje opp gradvis pristilpassing 1. mars, men fekk veka etter forhandla fram eit treårig system for importovervaking ved importsertifikat for visse landbruksvarer med stigande og rettleiande kvantumstak for import i treårsperioden. Dette var det berre Norge som oppnådde. Det hadde også samband med at EU fekk ei tilsvarende ordning for import av visse fiskeriprodukt frå Norge til EU. Ifølgje Sundfør⁴² var Eivinn Berg sentral på norsk side i den innleiande utforminga av denne ordninga. Den endelege forordninga som slo fast regelverket var først vedtatt som Kommissjonsforordning 2754/94 av 11. november 1994. Naturleg nok vart den aldri sett i verk.

I ettertid kan ein spørje seg om det på norsk side var grunn til å rekne med at Finland skulle dra lasset for Norge når det gjaldt gradvis pristilpassing. Når ein ser på dei splitta haldningane til spørsmålet ein hadde i Finland, var det tidleg klart at dette var ei vanskeleg sak for Finland å gjere til ei «make or break» sak. Dersom Norge (og Finland) skulle oppnådd ei eller anna form for gradvis pristilpassing, måtte kanskje Norge reelt sett vore villig til å bryte forhandlingane på dette spørsmålet og dermed fronta saka på ein enno meir pågåande måte i staden for å håpe på at Finland skulle ordne opp. I Norge var det heller ingen nasjonal strid om den norske posisjonen på gradvis pristilpassing slik det som før nemnt var i Finland.

Då er vi inne på eit fundamentalt spørsmål i medlemskapsforhandlingane. Var det i det heile tenkeleg for forhandlingsleiinga/Regjeringa at vi skulle bryte forhandlingane på eit landbruksspørsmål? Dette har med den samla politiske prioriteringa av landbruket i forhandlingane å gjere. Vi kjem tilbake til denne problemstillinga i eit seinare avsnitt når vi diskuterer vektlegginga av landbruk i høve til fisk i medlemskapsforhandlingane.

Ei anna problemstilling er om Norge ville blitt straffa om vi hadde bedd om noko meir tid på landbruksforhandlingane 1. mars. Dei fleste som er intervjuja seier at det den gongen var eit sterkt press på å få Norge til reelt å avslutte landbruksforhandlingane 1. mars og at ein gav etter for dette presset. Det var ei kjensle av at forhandlingsvindauget var i ferd med å bli lukka. Forhandlingsleiinga ved Eivinn Berg gav uttrykk for dette synet⁴³. I ettertid er vurderinga frå dei fleste at vi nok kunne tatt oss litt meir tid på landbruk utan å bli straffa, men at resultatet likevel hadde blitt det same. Fordelen hadde kanskje vore at sjokket på heimeplan hadde blitt fordelt over litt lengre tid. Fiskeriforhandlingane blei som kjent avslutta først 16. mars 1994.

⁴² Intervju 31.8.2006

⁴³ Isaksen 1994, side 20

Etter forhandlingsavslutninga om gradvis pristilpassing 1. mars 1994 vart det ut over i 1994 etter kvart stor forståing i regjeringa for at ein måtte sette i verk eit nasjonalt omstillingsprogram for næringsmiddelindustrien for å førebue den på EU-medlemskap. I Stortingsprp. nr. 60 (1993–94) vart det løyvd 900 mill. kroner til omstillingstiltak i 1994 før medlemskap. Sjølv om pengane i denne perioden sat laust, klarte ein ikkje å overtyde næringsmiddelindustrien om at dette ville vere eit tilstrekkeleg plaster på såret for EU-prisar frå dag 1.

Oppsummering

Norge lei eit stort forhandlingsnederlag på gradvis pristilpassing. Saka vart aldri sett på spissen frå norsk side i forhandlingane. EU var for lite pragmatiske i dette spørsmålet. Det var nok avklart før forhandlingsavslutninga 1. mars 1994 at Norge ikkje ville stå fast på dette kravet. Det hadde vore meir naturleg at Norge var førande i denne saka enn Finland der haldningane til gradvis pristilpassing var svært delte.

4.7 Nordleg landbruk

Vi har tidlegare referert det norske hovudkravet av 8. oktober 1993 og det som står der om nyskapinga støtte til nordleg landbruk. Ordninga skulle dekke heile landet og innehalde verkemidla arealstøtte, dyretalstøtte, prisstøtte og transportstøtte. Finland hadde tidleg i september lagt fram liknande krav om ei utviding av EUs landbrukspolitikk med høgare satsar for nordleg landbruk. Det skulle innehalde differensierte satsar etter distrikt for arealstøtte og dyretalstøtte og i tillegg noko transportstøtte og prisstøtte.

Sverige hadde også liknande krav om dyretalstøtte, transportstøtte og prisstøtte for Norrland.

Kommisjonenens memorandum av 24.11.93 var meir positivt på området nordleg landbruk enn på området gradvis pristilpassing. Kommisjonen opna for langvarig støtte til nordleg landbruk. Om dette heiter det på side 19⁴⁴:

«In the specific nordic regions presenting particular agroclimatic conditions (short growing season due to temperature and daylight conditions) the community could accept (within limits) the principle of long-term specific national aids to maintain farming and provide a higher level of support than that enjoyed by farming in the rest of the Community»

Eit hovudproblem var likevel at Kommisjonen berre såg for seg at nordleg støtte skulle gjelde delar av landet etter nærare kriterier medan både Norge og Finland kravde differensiert støtte over heile landet.

⁴⁴ Memorandum Accession negotiations, 24.11.1993

Eit anna hovudproblem var at Kommissjonen ikkje ville vere med på å betale rekninga for slik nordleg støtte. Det var særleg problematisk for Finland. Kommissjonen aksepterte heller ikkje at ein kunne gje prisstøtte.

Det var eit omfattande samarbeid mellom dei tre nordiske landa om nordleg landbruk. Dette enda opp med at ein på eit møte i Stockholm 18. februar vart einig om eit felles dokument om nordleg landbruk som skulle overleverast til Kommissjonen som eit posisjonsdokument. Dokumentet var godt i samsvar med norske synspunkt. Ifølgje Isaksen 1994, side 23, vart det ikkje overlevert av Finland, og heller ikkje som formelle posisjonsdokument av Sverige og Norge.

Slik var situasjonen då ein gjekk inn i den siste helga i februar 1994, ei langhelg som førte til at Norge som det siste landet av fire måtte akseptere ei landbruksløysing som for nordleg landbruk og pristilpassing stort sett var forhandla fram av Finland, utan at Norge reelt var med på forhandlingane.

Så kan ein i ettertid sei at vi oppnådde det same som Finland på nordleg landbruk. Det er rett, men det skjedde ikkje med bakgrunn i ein norsk forhandlingsinnsats i fasen fram til 1. mars.

Når det blei slik, er forklaringa delvis at vi var fjerde land i rekka og heile tida blei vurdert av Kommissjonen til å ha dei mest vidtgåande posisjonane. Land som vert vurdert som ytterpunkt vil vanskeleg bli vektlagt dersom ein skal lage ein felles mal for fleire land. I tillegg blei vi 1. mars bokstaveleg talt tatt på senga då dei andre var i ferd med å avslutte forhandlingane medan norske ministrar sov⁴⁵.

Vi gjekk inn i superhelga med eit stort tal uavklarte posisjonar på landbruksområdet. Det gjorde delvis også dei andre tre kandidatlanda. Det ein kanskje ikkje tenkte over var at ein slik maratonsesjon berre kan forhandle nokre få, viktige saker. I andre saker vert det lett til at EUs posisjonar vinn fram når ein får kniven på strupen. På grunn av ratifisering av avtalane i Europaparlamentet, kunne ein heller ikkje bruke stort meir tid på forhandlingane.

I eit statusnotat frå Danmark/Sundfør⁴⁶ om medlemskapsforhandlingane på landbruksområdet per 24.2.1994 heiter det som oppsummering:

«Status per 24. februar er at en har fått ryddet vekk 36 posisjoner av mindre betydning og posisjoner som en mener det er mest hensiktsmessig å løse med Kommissjonen. Det gjenstår 42 posisjoner. Dette er imidlertid samtlige posisjoner av næringspolitisk betydning og de posisjoner som betyr mest når det gjelder opprettholdelsen av en høy dyre- og plantehelse.»

Etter at Norge 1. mars utan reelle forhandlingar måtte akseptere same modell for landbruksløysing som Finland, var det veka deretter ein ekstrarunde med forhandlingar om viktige detaljar i landbruksavtalen. I denne fasen opplevde dei norske forhandlarane konstruktive samtalar med Kommissjonen. Kommissjonen hadde nok oppfatta at forhandlingsresultatet av 1. mars hadde ført til skarpe

⁴⁵ Almås 2002, side 370

⁴⁶ Notat om status landbruk per 24.2.1994 fra Danmark/Sundfør, s. 5

reaksjonar i norsk landbruk og næringsmiddelindustri. Av dei spørsmåla som vart diskutert denne veka var storleiken på kvotar og importovervakingsordninga. Sjølv om det var konstruktive forhandlingar, blir det i ettertid av nokre av dei intervju skildra som å forsøke å redde stumpane etter runde 1. Hovudtrekka i resultatet med nordleg støtte og pristilpassing var allereie fastlagt 1. mars.

Kuosmanen⁴⁷ oppsummerer forhandlingsresultatet per 1. mars med at Finland måtte gje to store konsesjonar. Den første var at ein ikkje oppnådde eit varig støtte-system for heile landet som var delfinansiert av EU. Den andre var at ein måtte gå med på pristilpassing frå dag 1.

I lengde var det finske landbruksresultatet av 1. mars ikkje eit imponerende dokument, mindre enn 2 sider, men i tyding var dette ifølgje Kuosmanen⁴⁸ det viktigaste dokumentet i dei finske medlemskapsforhandlingane.

Landbruksforhandlingane med Norge vart avslutta 8. mars. Deretter gjekk det ein månads tid med formulering på utkast til traktattekstar m.m. før forhandlingane formelt vart avslutta med Norge (og Finland) 12. april. Også i denne fasen opplevde norske landbruksforhandlarar ein konstruktiv dialog med Kommissjonen.

Det var likevel ikkje slik at ein dermed hadde svar på alle spørsmål om framtidig støtte til det norske landbruket. Forhandlingar heldt i realiteten fram mellom anna om kor stor del av landet som skulle komme inn under ordninga med nasjonal støtte til nordleg landbruk og tilsvarande kva område som skulle komme inn under ordninga med Less Favoured Areas-støtte (LFA) som i utgangspunktet skulle dekke inntil 85 % av jordbruksarealet. Liknande forhandlingar gjekk føre seg med Finland. Formelt var det Kommissjonen som skulle avgjere desse spørsmåla.

For Norge vart det 26. juli 1994 avklara at nordleg landbruk skulle dekke knapt 53 % av landbruksarealet. Dette var mindre enn forventet på norsk side⁴⁹. Tilsvarande fekk Finland i september 1994 avklart at nordleg landbruk skulle dekke 55 % av det finske landbruksarealet.

I dei samtalane som gjekk føre seg i perioden april–november 1994 opplevde norske forhandlarar ein noko ryddigare prosess enn finske forhandlarar. Forklaringa var at Finland gjekk langt i å utforme utkast til ein nasjonal støttepakke allereie i slutten av mai 1994 utan å konsultere Kommissjonen. Forslaget frå regjeringa vart også offentleggjort. Dette var ifølgje Kuosmanen⁵⁰ nødvendig for å redde den Centerpartileia regjeringa. Ved sidan av å ikkje konsultere Kommissjonen om forslaget, var oppbygginga av støttepakken ikkje i samsvar med inndelinga i medlemskapsavtalen. Støtta i overgangsperioden på fem år var heller ikkje avtrappande. Forholdet mellom DG Landbruk og dei finske forhandlarane var til tider spent, så spent at Möhler i september 1994 gav ordre internt om full stopp i

⁴⁷ Kuosmanen 2001, side 149

⁴⁸ Kuosmanen 2001, side 147

⁴⁹ Ifølgje internt statusnotat i LD datert 7. juni 1994 la Norge 13. april fram eit forslag som ville gje ei dekning på ca 76 %. I juli reduserte Norge forslaget ned til 55 %.

⁵⁰ Kuosmanen 2001, side 153

kontakt med Finland for fire veker⁵¹. Han var irritert over å kunne lese om kva som skjedde i forhandlingane i finske aviser.

Frå norsk side vart det valt ei meir forsiktig line der forhandlingsutviklinga vart handtert internt. Ein var også nøye med å følgje oppbygginga i medlemskapsavtalen i dei forslaga ein la fram. Ulempa var sjølvstakt at ein møtte kritikk her heime om at viktige spørsmål for framtida til norsk landbruk ikkje vart diskutert ope, medan det var lett å få tilsvarande informasjon om dei finske forslaga. Vi kjem tilbake til dette seinare i samband med diskusjonen om forslaget til nasjonal støttepakke for norsk landbruk som vart oversendt til Kommisjonen 15. juli 1994.

Ved sidan av diskusjonen om innhaldet og omfanget av nordleg landbruk (artikkel 142 i medlemskapsavtalen) var det også mykje diskusjon om forståinga av artikkel 141. Denne artikkelen vart seinare kalla støtte til sørleg landbruk, men hadde eigentleg ei meir generell utforming, som ein artikkel ein kunne ta i bruk der- som andre artiklar var fullt utnytta.

Tendensen i den norske debatten var gjerne at regjeringa strekte denne paragrafen noko lenger enn det var sikkert grunnlag for, medan Norges Bondelag meinte at den mest ikkje hadde nokon verdi. Norges Bondelag omtalte som regel forhandlingsresultatet som EUs landbrukspolitikk + nordleg landbruk.

Innhaldet i artikkel 142 og artikkel 141⁵²

Det kan vere nyttig å sitere ordlyden i desse to artiklane:

Artikkel 142:

- «1. Kommisjonen skal tillate Norge, Finland og Sverige å gi langsiktig nasjonal støtte med sikte på å sikre at landbruksvirksomhet opprettholdes i bestemte områder. Disse områdene bør omfatte landbruksområdene nord for 62. breddegrad og enkelte tilstøtende områder sør for denne breddegrad med lignende klimatiske forhold som gjør det særlig vanskelig å drive landbruk.
2. Områdene nevnt i nr. 1 skal fastsettes av Kommisjonen, idet det særlig tas hensyn til
 - lav befolkningstetthet,
 - hvor stor andel jordbruksarealet utgjør av det samlede areal,
 - hvor stor andel av det samlede jordbruksareal i drift som benyttes til åkervekster beregnet til mat.
3. Støtten nevnt i nr. 1 kan knyttes til fysiske produksjonsfaktorer, f.eks. hektar jordbruksareal eller antall dyr, idet det tas hensyn til relevante begrensninger fastsatt i de felles markedsordningene, samt hver enkelt driftsenhets historiske produksjonsmønster, men må ikke
 - være knyttet til fremtidig produksjon, eller

⁵¹ Intervju med Jarmo Vaittinen 20.6.2006

⁵² Traktat om Kongeriket Norges, Republikken Østerrikes, Republikken Finlands og Kongeriket Sveriges tiltredelse til Den europeiske union

- føre til en økning i produksjonen eller en økning av det samlede støttenivået registrert i en referanseperiode før tiltredelsen som skal fastsettes av Kommisjonen.

Støtten kan differensieres etter område. Denne støtten skal særlig gis med sikte på

- å opprettholde tradisjonell jordbruksproduksjon og foredling som er særlig tilpasset for de klimatiske forhold i de aktuelle områdene,
- å forbedre produksjonsstrukturen, markedsføring og foredling av landbruksvarer,
- å fremme avsetningen av de nevnte varer,
- å sikre vern av miljøet og opprettholdelse av kulturlandskapet.»

Denne artikkelen gav grunnlaget for utforminga av det såkalla dråpekartet som omfatta alt nord for 62. breiddegrad og også tilliggande distriktsområde lenger sør. Avgrensinga vart som nemnt formelt fastsett av Kommisjonen i slutten av juli 1994 etter ein omfattande prosess mellom Norge og Kommisjonen. Det var svært viktig for dei norske forhandlarane å arbeide med nøytrale kriterier for nordleg landbruk slik at Kommisjonen ikkje risikerte at dette kunne få smitteeffekt til dåverande medlemsland.

Støtte til nordleg landbruk var ei viktig nyskaping innanfor landbrukspolitikken i EU. Den sikra i praksis landbruket i meir enn halvparten av Finland eit rimeleg nivå for landbruksstøtte i åra framover. I praksis har ein ikkje gitt så mykje støtte som medlemskapsavtalen gav høve til, også av omsyn til skilnaden til vilkåra i det sørlege Finland.

Det vart for Norge aksept for at ein kunne gje prisstøtte varig berre for mjølkeproduksjon sidan ein der hadde produksjonsstyring gjennom kvotar. Elles var det i hovudsak støtte som arealstøtte og dyretalstøtte som var føresett.

For Norge var hovudproblemet med forhandlingsløysinga at nordleg landbruk berre dekte vel halve landbruksarealet. Det var mindre problematisk at ordninga vart fullt ut finansiert nasjonalt.

Artikkel 141:

«Fører tiltredelsen til alvorlige vanskeligheter som ikke kan løses ved hjelp av bestemmelsene i artikkel 138, 139, 140 og 142 og av andre tiltak som kan treffes etter Fellesskapets gjeldende regelverk, kan Kommisjonen tillate Finland og Norge å yte nasjonal støtte til produsenter med det formål å lette den fulle innlemmelse av dem i den felles landbrukspolitik.»

I ei erklæring frå Kommisjonen til Rådet frå mars 1994 gjekk det fram at støtte etter artikkel 141 skulle vere «transitional and degressive». Indirekte går dette også fram av artikkel 141 der det står at formålet er full integrasjon i EUs landbrukspolitik.

Både på norsk og finsk side såg ein på støtte etter artikkel 141 som langvarig støtte så lenge det var problem med å integrere dei sørlege delane av dei to landa i EUs landbrukspolitik. Dette ville truleg vere situasjonen i lang tid.

Norske styresmakter blei av Norges Bondelag skulda for å ha ei altfor optimistisk tolking av artikkel 141. Deira tolking var at artikkel 141 var ei usikker overgangsordning som først eventuelt var aktuell frå år 2000 etter den femårige overgangsperioden.

Her er vi ved eit døme på at det er vanskeleg å vere skråsikker om artiklar som skal tolkast i ettertid. Norges Bondelag tolka nok artikkel 141 for negativt. Eit anna viktig poeng er at det truleg er lettare å få til ordningar i forhandlingar med Kommisjonen som medlem enn som søkarland. Slik sett hadde regjeringa eit visst poeng når dei la til grunn ei optimistisk tolking, gitt at Norge hadde fått gjort tilsvarende bruk av artikkel 141 som Finland.

Finland fekk innført støtte for det sørlege landbruket frå år 2000, rett nok med lågare satsar enn for det nordlege landbruket. Den første artikkel 141-avtalen gjaldt til og med 2003. Deretter forhandla dei ein ny avtale for perioden til og med 2007, men med redusert støtte i forhold til den første perioden. Snart skal dei i gang med forhandlingar for perioden etter 2007.

Problemet med sprik i vilkåra for landbruket i sør og i nord i Finland er i dag reelt og aukande. Det er likevel grunn til å legge merke til at Finland så langt har oppnådd ein overgangsperiode på 13 år for landbruket i sør og at det nok blir ei viss støtte også for dei neste fire åra sjølv om landbrukskommissær Fischer Boel 3. august 2006 i ein tale uttalte at tida for sørleg støtte no snart burde vere over.

Arbeidet med det nasjonale støtteprogrammet

Arbeidet med det nasjonale støtteprogrammet var det viktigaste enkeltspørsmålet på landbruksområdet i perioden mai–november 1994. Dette gjaldt korleis den langsiktige støtta til norsk landbruk skulle utformast både i den femårige overgangsperioden med avvikling av det gamle systemet og deretter frå år 2000 som deltakar fullt ut i EUs landbrukspolitikk. Sentrale spørsmål var oppbygging av nasjonal støtte basert på artikkel 142 og 141. Det var også ein nær samanheng til forslag om eit miljøprogram og fastsetting av LFA-støtte som ein også hadde ein prosess på i forhold til Kommisjonen ut over sommaren og hausten 1994. Hovudproblemstillinga for miljøprogramma var at søkarlanda la inn eit omfattande inntektsincitament i miljøprogram som i hovudsak skulle kompensere for auka kostnader på grunn av miljøvenleg drift.

Eit stort problem for regjeringa var sjølv sagt at verken det nasjonale støtteprogrammet eller miljøprogrammet/LFA-støtta kunne godkjennast og ferdigstillast formelt i Kommisjonen før Norge var blitt medlem. Dette var vanskeleg i forhold til media, men likevel noko ein berre måtte forholde seg til på norsk side.

På same tid var det svært viktig i debatten å vite kva slags vilkår norsk landbruk ville bli stilt overfor på lengre sikt. Regjeringa lova derfor i St. meld. nr. 40 (1993–1994) s. 194 at desse spørsmåla ville vere avklart før folkeavrøystinga. Det viste seg at dei ikkje vart det.

Eit forslag til nasjonalt støtteprogram vart oversendt til Kommisjonen 15. juli 1994. Forslaget vart ikkje offentleggjort i motsetning til tilsvarende forslag i Finland og Sverige. Reelt sett var ein på norsk side nokså usikker på kva ein ville få god-

kjent av Kommissjonen. Det ville vere eit problem dersom det blei eit stort sprik mellom det som var foreslått frå norsk side og det som vart godkjent. Ei kvar konkretisering av forslaget kunne lett framstå som ei negativ nyheit.

Det var likevel problematisk å ikkje offentleggjere forslaget fordi det truleg uansett ville bli kjent etter kvart. Det vart spreidd til så mange i Kommissjonen at det truleg ville komme ut etter kvart, noko det også omsider gjorde i november⁵³, nokre veker før folkerøystinga.

Enno meir problematisk blei det at regjeringa grunngav hemmelegghaldet med at dokumenta kunne bli misbrukt av EU-motstandarar. Dette vart ikkje tatt positivt opp av ulike media. Vi kjem tilbake til dette i eit seinare avsnitt.

I forslaget til verkemiddelprogram la ein også fram inntektsutrekningar for bruk som var vesentleg større enn det som var vanleg i Norge på den tida. Det vart sagt klart frå om at ein med EU-medlemskap måtte forvente ei sterk endring i bruksstrukturen særleg i det sørlege området av landet. I Annex 3 heiter det t.d.:

«As exposed in the table, the support system after the transitional period, will in general induce substantial income reductions on the present Norwegian farm structure. To maintain an acceptable income level therefore requires cost reductions, primarily through structural change⁵⁴»

Eit problem med å offentleggjere dette var at budskapet i notatet av 15.07.1994 var annleis enn det som 12. oktober 1994 vart presentert som vilkåra for landbruket i det første året i overgangsperioden – 1995⁵⁵. Her var budskapet at 1995 ville bli nokså lik 1994, men med meir budsjettstøtte for å kompensere for prisnedgang i marknaden. Overskrifta i pressemeldinga frå Landbruksdepartementet 12. oktober var:

«Inntektene i jordbruket opprettholdes ved et EU-medlemskap»

Sjølv om dette isolert sett var nokså dekkande for 1995, var det ikkje det på lengre sikt. Det gjekk også klart fram av forslaget til nasjonalt støtteprogram av 15.07.1994.

Tilsvarande problematisk var formuleringa i brosjyren «Landbruksavtalen med EU» som vart gitt ut av Landbruksdepartementet i oktober 1994. Her heiter det mellom anna:

«Slik regjeringen bedømmer situasjonen i dag, vil opplegget for 1995 bli retningsgivende for den inntektsutvikling jordbruket kan få hvis Norge blir medlem»

⁵³ Dagens Næringsliv, 16. november 1994

⁵⁴ A comprehensive support system for Norwegian agriculture, 15.7. 1994

⁵⁵ Virkemiddelsystem for jordbruket og lagerkompensasjon i 1995 ved EU-medlemskap

Sitatet kan tolkast på fleire måtar, men dei fleste vil nok forstå det slik at det blir om lag dei same vilkåra for landbruket etter 1995 som i 1995. Med ein femårig nedtrappingsperiode av eksisterande landbruksstøtte og med degressiv totalstøtte i perioden var dette å ta hardt i.

Utkastet til verkemiddelprogram vart presentert for Kommissjonen i møte 20. juli 1994.⁵⁶ Retningslinene for støttepakken var allereie presentert frå norsk side i møte med Kommissjonen 21. juni.

Det går fram av forslaget at ein vil trenge støtte etter artikkel 141 på lang sikt dersom landbruket i sør skal overleve. Frå norsk side tenkte ein seg å bruke avtakande støtte etter artikkel 141 også i nord for å indikere for bøndene at det måtte til strukturendringar også der.

Reaksjonane frå Kommissjonen på det norske forslaget til støttepakke var at det var godt oppbygd og logisk, men at støttenivået nok var for høgt. Dette går fram av eit notat frå Kvakkestad til politisk leiding i LD⁵⁷ etter ein telefonsamtale han hadde med den finske forhandlaren Jarmo Vaitinen (eit av intervjuobjekta).

Konkrete drøftingar med Kommissjonen om støttenivå og støtteformer for artikkel 142 kom først i gang i starten av september 1994. Slike drøftingar blei seinare prioritert ned i forhold til utarbeidinga av verkemiddelprogrammet for 1995. I pressemeldinga frå 12.10.94 om 1995-programmet blei det slått fast at ordningar under artikkel 142 ikkje ville bli sett i verk før i 1996. Etter dette blei det ikkje tatt initiativ frå norsk side til vidare avklaringar.⁵⁸

Frå midten av september 1994 skjedde det med andre ord ei endring i strategi på norsk side. Frå å legge vekt på det varige verkemiddelsystemet, prioriterte ein no utforminga av eit konkret program berre for 1995. Dette arbeidet starta opp 18. september 1994. Sjølv om ein på dette tidspunktet såg gode sjansar til ei positiv avklaring for støtte etter artikkel 142 – nordleg landbruk, hadde dette liten verdi om ein ikkje samtidig kunne presentere ei positiv avklaring for artikkel 141 – sørleg landbruk. Her var som kjent Kommissjonens syn at slik støtte skulle vere tidsavgrensa og avtakande.

Frå norsk side var vurderinga heile tida at det ville vere behov for varig nasjonal støtte også i vesentlege delar av det sørlege landbruket, sjølv med omfattande strukturrasjonalisering.⁵⁹

Det oppstår eit sprik mellom det ein legg fram for Kommissjonen som forslag til langsiktig støttepakke i juli 1994 og det positive biletet ein frå politisk hald i Landbruksdepartementet i oktober 1994 gjev av framtida for norsk landbruk i EU.

Vi er her ved eit grunnleggande problem som vi skal komme tilbake til seinare i rapporten. Landbruksavtalen med EU blei forsøkt *overselt* som veldig positiv for norsk landbruk. Dersom ein prøver å framstille alt som positivt og problemfritt

⁵⁶ Landbruk – Referat fra møte med DG VI 20. juli 1994, innsendt 22.7.1994

⁵⁷ Notat fra Kvakkestad til politisk ledelse av 21.7.1994: Finland-Støttepakken

⁵⁸ Oppsummering av EU-forhandlingene, Virkemiddelgruppa, landbruk, artikkel 138-142 i tiltredelses-traktaten, 24.1.1995, side 3

⁵⁹Oppsummering av EU-forhandlingene 24.1.1995, side 13 og 24

missar ein fort tiltru hos mottakarane av bodskapen. Når ein først har mista tiltru, klarar ein heller ikkje å selje inn det som verkeleg er positivt.

Det ville nok vore meir fornuftig å ha sagt frå starten at landbruksavtalen har både sterke og problematiske sider og at det ikkje er på grunn av landbruket at vi søker medlemskap. Då kunne ein kanskje marknadsført det positive i avtalen på ein meir truverdig måte.

Det nye og positive var at EU hadde endra landbrukspolitikken ved å akseptere nordleg, nasjonal støtte som eit nytt element i EUs landbrukspolitik. Verken dette eller andre ordningar som ekstra nasjonal investeringsstøtte til næringsmiddelindustrien klarte ein å selje inn som positivt fordi ein mangla tiltru hos mottakarane av bodskapen, jf. elles avsnitt 5.4.

Oppsummering

Nyskapinga nasjonal støtte til nordleg landbruk var det mest positive resultatet sett med norske auge i landbruksforhandlingane med EU. Ein klarte aldri å marknadsføre dette på ein god måte i medlemskapsdiskusjonen i Norge. Forklaringa var dels at detaljvklaringane om nordleg landbruk anten kom for seint eller ikkje kom i det heile. Dessutan verka den usikre situasjonen for sørleg landbruk negativt inn på marknadsføringa av landbruksavtalen. I tillegg kom det forholdet at regjeringa ved eit omfattande *oversal* av landbruksavtalen som god både for forbrukar og bonde, bygde ned det som måtte vere att av tillit i landbruket. Ein fekk derfor ikkje betalt for dei meir positive sidene ved landbruksavtalen.

4.8 Landbruk og fisk i forhandlingane

«Alle visste at fisk var viktigere enn landbruk»⁶⁰

Fisk og landbruk var som tidlegare nemnt dei to vanskelegaste forhandlingsområda i medlemskapsforhandlingane. Då skulle ein kanskje tru at det frå forhandlingsleiinga vart gjort ei prioritering mellom dei to områda. Det er ingen av dei som er intervjuar som kan stadfeste at det vart gjort ei slik prioritering. Tvert om seier t.d. dåverande forhandlingsleiar Eivinn Berg⁶¹ at det aldri blei prioritert mellom dei to områda. Det var likestilt å finne ei tilfredsstillande løysing for baa områda.

Sjølv om det ikkje er stadfesta ei slik prioritering, var det nok slik at fiskerispørsmåla sto i ei særstilling for regjeringa. Stort sett var det slik at folk i landbruket ville stemme nei uansett kor god eller dårleg landbruksavtalen blei. Landbruket var ei tapt sak. Derimot var det ei vanleg vurdering at Kyst-Norge sat med nøkkelen til medlemskaps spørsmålet. Særleg fiskarane i sør hadde ein håp om å vinne dersom ein fekk til ein god fiskeritavtale. I tillegg var det delar av næringa, særleg fiskeoppdrett, som var opptatt av utsiktene til tollfri marknadstilgang til EU. Interessene var meir blanda enn på landbruksområdet.

⁶⁰ Intervju med journalist Aslak Bonde 25.8.2006

⁶¹ Intervju 14.6.2006

Som ei nyansering av denne vurderinga kan det leggest til at det også vart eit problem for regjeringa at den ikkje berre fekk landbruket, men også næringsmiddelindustrien mot seg då det vart klart at forhandlingsresultatet per 1. mars 1994 innebar pristilpassing frå dag 1.

Likevel var nok den rådande haldninga at det ikkje kunne vere landbruk som hindra at ein kom fram til ei samla forhandlingsløyning med EU. Dette er også i samsvar med det som faktisk hende 1. mars då Norge gav opp gradvis pristilpassing som tidlegare var framstilt som eit ufråvikeleg krav⁶².

Regjeringa hadde tidlegare, i 1992, lagt fram St. prp. nr. 8 (1992–93) Landbruk i utvikling som varsla ei omlegging av landbrukspolitikken med meir vekt på effektivitet. Landbrukspolitikken skulle uansett reformerast. Det var ikkje sterke krefter i regjeringspartiet som var innstilt på å stille ultimatum på landbruksspørsmål i medlemskapsforhandlingane. Det var få i regjeringa som såg kva vekt landbruket kunne komme til å få i den totale medlemskapsdiskusjonen.

Denne prioriteringa kjem tydeleg fram i Harlem Brundtland 1998. Landbruksforhandlingane er omtalt i nokre få avsnitt, jf. tidlegare omtalt sitat, medan fiskeriforhandlingane er gitt brei omtale. Det går tydeleg fram at fiskeriminister Jan Henry T. Olsen hadde ei nøkkelstilling i å godkjenne forhandlingsresultatet. Det er ikkje noko som tyder på at Øyangen hadde ei tilsvarande fullmakt til å legge ned veto.

Nokre døme på omtalen av fiskeriforhandlingane i Harlem Brundtland 1998:

«For Jan Henry var det ressursene og fiskeriene som var det avgjørende argumentet mot medlemskap. Jeg hadde tro på at vi kunne få en fiskeriløsning som ville gi fullgode svar på det spørsmålet. Jeg var også overbevist om at greide vi det ikke, så ville vi heller ikke kunne anbefale forhandlingsresultatet for det norske folk» (side 285)

«Jeg sier likevel at de tre som er på stedet, de tre regjeringsmedlemmene som nå sitter med ansvaret i Brussel, må komme opp med en anbefaling til meg. De vet at jeg er beredt til å si nei. Jan Henrys holdning må bli avgjørende.» (side 364)

«Fiskerispørsmålene stod sentralt i 1972. Jeg visste de ville være like viktige i 1994. Derfor hadde vi satset så sterkt. Derfor hadde vi kjempet så hardt.» (side 366)

Mangelen på *eksplisitte* prioriteringar på norsk side var eit problem i forhandlingane generelt og også på landbruksområdet. Fleire av dei som er intervjuva seier at det var vanskeleg å vite kva som var dei mest sentrale krava på norsk side og at ein kanskje burde ha hatt ei A-liste og B-liste over norske krav.

Vurdert i ettertid sto nok fisk i ei særstilling på norsk side som til slutt det einaste området med reelle sjansar for brot i forhandlingane.

⁶² t.d. Gunhild Øyangen, Bergens Tidende, 20. november 1993

Som vi seinare kjem tilbake til er det også viktig korleis Norge blei opplevd av motparten EU og av samarbeidspartnaren Finland. Eit gjennomgåande inntrykk frå intervjuet var at verken Kommisjonen, dei fleste medlemslanda eller Finland rekna med at Norge vil avslutte forhandlingane i februar/mars 1994. Norge blei vurdert til å ha så vanskelege posisjonar på fisk og landbruk at det mest sannsynlege var at ein ikkje ville oppnå ein avtale med Norge. Norge flytta ikkje på seg på noko vesentleg punkt før dei siste fire dagane, vart det sagt av ein frå Kommisjonen.

5 Den norske innsatsen i landbruksforhandlingane – forholdet til andre aktørar

5.1 Innleiing

I dette kapitlet vil vi sjå nærare på korleis norsk handtering av landbruksforhandlingane blei opplevd av motparten Kommisjonen, av finske forhandlarar, av Norges Bondelag og av media. Drøftinga vil samtidig vere tovegs slik at ein også til dels får fram inntrykka dei norske forhandlarane hadde av desse fire gruppene.

Ved å trekke inn andre enn dei som arbeidde med forhandlingane i statsapparatet utvidar ein perspektivet og vonleg også nytteverdien av rapporten. Forhandlingane vert sett gjennom auga til fleire grupperingar enn berre statsapparatet i Norge. Desse intervjuar er også gjort for betre å kunne svare på dei problemstillingane som er reist innleiingsvis i rapporten.

Kommisjonen er intervjuar særleg fordi det kan gje svar i forhold til dei to første problemstillingane som handlar om innhaldet i ein slik forhandlingsprosess, forhandlingsstrategi og evna til å prioritere under vegs i forhandlingane. Intervjuar med finske forhandlarar gjev også viktige inntrykk i forhold til dei to same problemstillingane.

Intervjuar med dåverande tilsette i Noregs Bondelag og med pressefolk er særleg relevante i forhold til problemstilling tre om balansen mellom ein offentleg debatt og ein effektiv forhandlingsprosess.

Alle intervjuar bak denne rapporten er relevante i forhold til problemstilling fire som handlar om kva lærdom ein kan trekke av landbruksforhandlingane i 1993–94.

5.2 Landbruksforhandlingane – forholdet til Kommisjonen

«If all questions are central, you get nothing⁶³»

Basert på dei fire intervju med Kommisjonen referert til innleiingsvis i rapporten, er det visse moment ein kan oppsummere. At eit moment er referert betyr ikkje nødvendigvis at fleire enn ein person har hatt dette synet.

Inntrykket frå Kommisjonen var at det norske embetsverket stort sett var fagleg førebudd og oppdatert på line med dei tre andre søkarlanda. Dei norske forhandlarane framsto som normale forhandlarar.

Det var likevel to punkt som var problematiske for Kommisjonen:

- Dei norske forhandlarane hadde berre delvis ei realistisk oppfatning av kva forhandlingane handla om
- Dei norske forhandlarane var ikkje i stand til å prioritere krav før den avsluttande helga i februar/mars 1994.

Dei norske forhandlarane var i starten orientert mot unntaksordningar, medan Kommisjonen ved Möhler gong etter gong hamra på at ein måtte akseptere *acquis communautaire*, og at det berre kunne bli tale om overgangsordningar. Den norske oppfatninga var litt for mykje at det var EU som skulle slutte seg til det norske verkemiddelsystemet, medan realiteten var omvendt.

Det vert også sagt at det norske landbruksproblemet frå starten vart litt uklart presentert, at det kom fram i full tyngde først litt etter litt. Dette samsvarar med at ein t.d. måtte lage eit ekstra norsk posisjonspapir om gradvis pristilpassing i desember 1993.

Norge hadde ifølgje Kommisjonen mange og uprioriterte krav både på landbruksområdet og generelt på alle område heilt fram til forhandlingsavslutninga 1. mars. Som dei andre søkarlanda trudde ein at ei lang smørbrødtype av krav kunne forhandlast i ein avslutningsfase. Dette går t.d. fram av referat frå nordisk møte om landbruk i Helsinki 27. januar 1994.⁶⁴

Alternativt trudde ein kanskje at ein ville ha meir tid på forhandlingane enn det ein faktisk fekk. Når ikkje det var mogleg, måtte Norge fire på det meste. Det var ei vanleg oppfatning blant norske forhandlarar at ein ikkje kunne bli ferdig med forhandlingane allereie 1. mars.

I mindre grad enn dei andre tre landa justerte Norge posisjonar under vegs i forhandlingane, verken generelt eller på landbruksområdet. Norge vart oppfatta som sta, ytterleggående og lite villig til å forhandle. Dersom du skal få noko, må du også gje noko. Dersom du berre står heilt i ro og seier at alt er viktig, får du ikkje noko.

Spesielt vert det nemnt av fleire at Finland var dyktigare til å endre posisjonar under vegs enn Norge. Finland var klarare på kva dei måtte ha til slutt. Det verka

⁶³ Kort oppsummering av inntrykk fra intervju i Kommisjonen

⁶⁴ Referat fra Kvakkestad. EU-rapport fra nordisk møte i Helsinki 27. januar 1994

som dei norske forhandlarane ikkje hadde definert smertegrensa før dei gjekk til dei avgjerande forhandlingane.

Søkarlanda forventa tradisjonelle forhandlingar og fekk i stor grad «take it or leave it» Dei tok ikkje inn over seg før det var for seint at forhandlingane stort sett handla om tilpassing til reglane i «klubben».

Som tidlegare nemnt rekna både Kommisjonen og dei fleste medlemslanda i sluttfasen med at det ikkje blei nokon avtale med Norge. Det var den tyske utanriksministeren Klaus Kinkel som insisterte på at ein måtte gjer eit siste forsøk på å få Norge med i EU. Inntrykket i Brussel var at dei norske forhandlarane hadde svært stramme fullmakter heimanfrå.

Det var generelt ikkje stemning i Rådet for å gje Norge ein betre avtale enn dei andre medlemslanda. Ein rekna med at dei tre søkarlanda ville seie ja til ein avtale, men ikkje Norge.

Ei tredje alvorleg spørsmål til det norske forhandlingsopplegget var om ein prioriterte landbruk høgt nok frå den norske regjeringa si side. Det vert sagt at gradvis pristilpassing burde ha vore marknadsført hardare frå norsk side. Det vart ikkje gitt ein så tung plass på topp-plan i forhandlingane som det fortente. Den norske forhandlingsleiinga hadde ikkje landbruk fremst på dagsordenen.

Det var vanskeleg for DG Landbruk å seie at Norge måtte stå hardare på overfor leiinga i Kommisjonen for å få til gradvis pristilpassing. Gradvis pristilpassing vart frå norsk side i for stor grad gjort til eit teknisk spørsmål, og vart ikkje løfta tilstrekkeleg opp til eit heilt overordna politisk spørsmål. Sjefsforhandlar Berg deltok stort sett ikkje i forhandlingsmøta med Möhler om landbruk⁶⁵. Inntrykket var at landbruk var vanskeleg teknisk, men ikkje eit spørsmål med så stor vekt at det kunne velte medlemskapsprosjektet til forhandlingsleiinga.

Frå norsk side opplevde ein som tidlegare nemnt det som problematisk at det var ein maktkamp mellom DG Landbruk og Task Force under forhandlingane. I januar 1994 vart Task Force av Norge opplevd som meir konstruktive enn DG Landbruk⁶⁶.

Dånmark⁶⁷ stadfestar at det var eit generelt problem at ein gjekk inn i avslutninga av forhandlingane med i alt minst 10–12 hovudkrav til saman på alle forhandlingsområda, og at desse framleis var urangerte.

Kommisjonen var også forhandlarar med god forhandlingsteknikk som t.d. kunne ha god tid ein heil dag for så å få det veldig travelt med møte om kvelden med trugsmål om «take it or leave it» eller trugsmål om å gå frå forhandlingane når det gjekk på overtid. Norske forhandlarar generelt var for prega av imaginære truslar frå EU, seier ein.

Kommisjonen var også som tidlegare nemnt på ein heilt annan måte enn norske forhandlarar vane med å utforme forhandlingstekstar på engelsk. Desse vart seinare gradvis omforma til juridiske tekstar.

⁶⁵ Magnar Sundfør, intervju, 31.8.2006

⁶⁶ Norge – EU. Landbruk, rapport dagsett 18.1.1994

⁶⁷ Intervju 24.3.2006

DG Landbruk ved Rolf Möhler blei av norske forhandlarar vurdert som ein tøff forhandlar som kunne vere nokså firkanta. På visse område viste han lite forståing for norske synspunkt, t.d. nordleg støtte for heile landet, medan på andre område som gradvis pristilpassing låg han nær det norske synet. På norsk side la ein nok for mykje vekt på Möhlers syn i forhold til den klart negative haldninga til gradvis pristilpassing som andre delar av Kommissjonen sto for.

Möhler var sentral fram til forhandlingane i mars 1994, men var mindre dominerande i diskusjonen rundt det nasjonale støtteprogrammet i andre halvår 1994. Oppfølgingsarbeidet av avtalen vart i stor grad overført til dei enkelte fagkontora i DG Landbruk.

5.3 Landbruksforhandlingane – forholdet til Finland

«No country would bind its accession to the European Union to another country⁶⁸»

Inntrykket av finske vurderingar er basert på dei to intervju referert til innleiingsvis, samt Kuosmanen 2001. Omtale av Finland er også gitt tidlegare blant anna i avsnitt 4.6.

Hovudintrykket frå intervju er at samarbeidet mellom Norge og Finland på landbruksområdet i forhandlingane var så godt som det realistisk sett kunne vere. Posisjonane var i stor grad samanfallande, sjølv om støttebehovet for landbruket var større i Norge enn i Finland.

Det var viktige skilnader mellom situasjonen i Norge og Finland som ein ikkje kunne oversjå frå finsk side.

Finland kunne ikkje kjenne seg trygge på at Norge faktisk ville bli EU-medlem. Norge hadde sagt nei i folkerøysting ein gong før og det kunne skje igjen. Norge framsto ikkje fullt ut som eit truverdig søkarland. Dei politiske partia i Norge satsa ikkje alt på medlemskapskortet. Til samanlikning var det ei meir gjennomgåande positiv haldning til medlemskap blant dei politiske partia i Finland.

Det var sett på som lite sannsynleg at Norge ville avslutte forhandlingane like snart som dei andre søkarlanda. Det var dessutan risikabelt for Finland å satse for mykje på Norge på landbruksområdet sidan Norge kanskje til slutt kom til å seie nei.

Det vert lagt vekt på at store spørsmål som medlemskap i EU må eit land ta åleine. Ein kan ikkje legge det i hendene til eit anna land. Ein må vere uavhengig også i forhold til samarbeidspartnarar på same side av bordet.

Det ville vere ein svært vanskeleg situasjon i Finland dersom det blei brot i forhandlingane på grunn av landbruk. Sjølv om det var tenkeleg, ville det ført til ei politisk krise for regjeringa.

⁶⁸ Esa Härmälä, intervju 30.6.2006

Utviklinga i ettertid har vist at det var lettare å få nasjonal oppslutning om ein ambisiøs landbrukspolitikk etter at EU-spørsmålet var avgjort⁶⁹. Frå 1996/97 utvikla det seg ei tverrpolitisk semje om å støtte landbruket. Denne semja hadde ein ikkje i 1994 då sosialdemokratane ved leiar Paavo Lipponen i juni gjekk klart ut mot forslaget til nasjonalt støtteprogram for landbruket.

I det heile var det svært ulike haldningar i Finland t.d. til kjernes spørsmålet gradvis pristilpassing, noko Kommisjonen sjølv sagt var klar over. Industrien utanom den samvirkebaserte, LO, eit av regjeringspartia og opposisjonen var alle mot gradvis pristilpassing.

Ein anna viktig skilnad mellom Norge og Finland var forholdet til bondeorganisasjonane. I Finland vart alle landbrukskrav utforma i nært samarbeid mellom Utanriksdepartementet, Landbruksdepartementet og MTK, det finske bondelaget. Likevel vedtok MTK samrøystes tidleg i september 1994 å gå mot medlemskap på grunn av negative signal frå Brussel og sosialdemokratane om innhaldet i det nasjonale støtteprogrammet. I Norge var det verbal krig mellom Landbruksdepartementet og bondeorganisasjonane som dominerte.

Vi har tidlegare vore inne på at Finland endra strategi på gradvis pristilpassing ved årsskiftet 1993/94. Dei innsåg at dei ikkje kunne oppnå gradvis pristilpassing, og gjekk over til å ville ha mest mogleg betalt på andre landbrukskrav for å gje opp gradvis pristilpassing til slutt.

Det finske inntrykket var heile tida at Norge var dei tøffaste forhandlarane og at det var ein reell fare for at Norge ville bryte på landbruk og/eller fisk. Det var samtidig eit inntrykk at ikkje alle i embetsverket i det norske Landbruksdepartementet gjekk like heilhjarta inn for medlemskapsprosjektet. Det vart ofte fokusert på alt som var vondt og vanskeleg med medlemskap.

På norsk side innsåg ein nok også at Kommisjonen ville stå hardt på pristilpassing frå dag 1, men ein fanga tydelegvis ikkje like fort opp endringane i finske prioriteringar.

Ein av dei norske intervjuobjekta frå Utanriksdepartementet fortel at i nordisk samanheng var ikkje alltid finnane like opne. Det kunne vere lettare å få vurderingar frå svensk side enn frå finsk side.

Dette inntrykket hadde ein ikkje i Landbruksdepartementet. Det var det ein nær kontakt mellom embetsverket i Landbruksdepartementet og embetsverket i Finland. Det går fram av interne notat frå Landbruksdepartementet som viser gjensidig utveksling av informasjon etter samtalar med Kommisjonen, t.d. mellom Kvakkestad og Vaittinen. Dei faglege vurderingane var nokså like på norsk og finsk side. Ein hadde ikkje ein tilsvarande fortruleg kontakt med embetsverket i det svenske landbruksdepartementet.

Fleire av dei intervjuja på norsk side fortel at ein satsa mykje på Finland på landbruksområdet. Ein trudde som tidlegare nemnt at Finland kunne ha større gjennomslagskraft enn Norge. Ingen i Brussel syntest synd på Norge som eit svært rikt land.

⁶⁹ Esa Härmälä, intervju 30.6.2006

Det var nok også reelt at ein på norsk side var skuffa over Finland etter avslutninga av forhandlingane 1. mars. Tilstanden i embetsverket i Landbruksdepartementet vert skildra som lettare sjokkskadd. Det meste hadde rakna. Finland hadde prioritert dei overordna nasjonale omsyna høgare enn landbruksinteressene.

Det er også vanleg å høyre i intervjuet på norsk side at vi ikkje fekk gradvis pristilpassing fordi finnane hoppa av. Som tidlegare vist er nok dette berre delvis rett. Det vart heller ikkje prioritert på topp frå norsk side.

Samtidig vert det sagt av Kommisjonen at finnane nok var betre forhandlarar enn nordmennene, dei visste tidleg kva dei måtte ha til slutt.

Forholdet til Finland var det viktigaste på landbruksområdet. Det var langt viktigare enn forholdet til dei to andre søkarlanda. Austerrike hadde naturleg nok ikkje nordleg landbruk og Sverige hadde allereie ein avregulert landbrukspolitikk.

For Øyangen var det problematisk at den finske utanriks- og landbruksministeren Haavisto gav ein så negativ omtale av landbruksavtalen med EU etter at forhandlingane var avslutta 1. mars. Det gjorde oppgåva med å selje landbruksavtalen i Norge vanskelegare. Haavistos tilnærming var forenkla at landbruksavtalen var dårleg for finsk landbruk, men at Finland må inn i EU ut frå overordna, nasjonale omsyn. Strategien på finsk side var at landbruksavtalen ikkje skulle framstillast som betre enn den nøkternt sett var.

5.4 Landbruksforhandlingane sett frå Norges Bondelag

«Norges Bondelag tok tak i tingingsresultatet for jordbruk og klarte fort å skape tvil om kor påliteleg Regjeringa var i denne saka⁷⁰»

Dette avsnittet er i hovudsak basert på intervjuet med dei to som var i Norges Bondelag på den tida, samt kommentarar frå dei andre intervjuet om forholdet til landbruksorganisasjonane.

Det bør innleiingsvis nemnast at også andre landbruksorganisasjonar enn Norges Bondelag gjorde ein viktig innsats i medlemskapsdiskusjonen. Særleg bør den dåverande leiaren i Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Aina Edelmann, nemnast som ein ressursperson for neisida i den offentlege debatten om medlemskap. Den vidare framstillinga er likevel konsentrert om forholdet mellom Norges Bondelag og regjeringa.

Geir Isaksen 1994 gjev ei omfattande og underhaldande skildring av medlemskapsforhandlingane i februar/mars 1994. Han skildrar også korleis ein i Norges Bondelag vart nokså overraska over dei offensive krava som vart lagt fram av Regjeringa 8. oktober 1993.

«Det ble fundert mye i Norges Bondelag over hvordan Regjeringen kunne våge å lansere så vidt offensive krav. Den hadde gjennom dette opparbeidet en

⁷⁰ Årsmelding Norges Bondelag 1994/95, side 60

stor fallhøyde. Dersom den i siste instans likevel måtte akseptere en løsning i nærheten av EUs felles landbrukspolitikk (CAP) slik den da var utformet, ville forhandlingsnederlaget være overtydelig. Forklaringen på det offensive kravet kunne være at Regjeringen allerede hadde fått forsikringer i EU om at man kunne akseptere slike løsninger, og at Regjeringen gjennom dette dokumentet ville bevise for bygde-Norge at den mente alvor med sin distriktpolitiske profil.⁷¹»

Optimismen i Landbruksdepartementet i ein innleiande fase om kva ein kunne oppnå i forhandlingar med EU var ikkje utan verknad i Norges Bondelag. Det vart fundert på om Norge hadde fått førehandsgarantiar om ein god landbruksavtale som kunne gjere det mogleg også for Norges Bondelag å tilrå medlemskap. Ein visste at Gro Harlem Brundtland hadde gode kontaktar til leiarane i EU.

Konklusjonen vart likevel å velje motstandslina. Dette var klart allereie før regjeringa la fram kravdokumentet av 8. oktober 1993. Deretter vart oppgåva å svekke tilliten til regjeringa samtidig som ein sjølv var oppdatert på fakta.

Gjennom Landbrukets Brusselkontor og Geir Isaksen var ein som regel svært oppdatert på utviklinga i forhandlingane i Brussel. Gjennom kontaktnett i Brussel fekk ein tilgang til dokument som norske styresmakter stempla unntatt offentlegheit. Eit døme på dette var det norske forslaget til nasjonalt verkemiddelprogram av 15.7.1994.

Norges Bondelag valte ei heilt anna line enn søsterorganisasjonen MTK i Finland. MTK rekna det som sikkert at Finland ville bli med i EU og var derfor detaljert med på alle drøftingar av landbruksposisjonar i Finland saman med regjeringa. Norges Bondelag satsa alt på at det skulle bli nei i Norge og var derfor ikkje innstilt på noko samarbeid med regjeringa. Perioden oktober 1993 – november 1994 kan samanfattast som ein verbal krig for å unngå medlemskap i EU. Slik sett kan ein hevde at strategien var vellukka både i MTK og i Norges Bondelag. MTK gjekk likevel som før nemnt mot finsk medlemskap på kongressen i september 1994.

Oppgåva vart gjort lettare for Norges Bondelag ved at ein kunne bruke tala regjeringa la fram 8. oktober til å vise dei dramatiske konsekvensane av EUs landbrukspolitikk for norsk landbruk. Det var vanskeleg å skulde bondelaget for svartmaling når dei brukte dei same tala som regjeringa.

På den andre sida rekna også Norges Bondelag med at ein ville oppnå gradvis pristilpassing over ein periode på 4–5 år. Så seint som 10. januar 1994 var det vurderinga til Isaksen at ein ville få til gradvis pristilpassing til slutt⁷². Det var også oppfatninga at Norge ikkje kunne rekke å bli ferdig med forhandlingane i mars 1994. På desse to punkta tok ein med andre ord feil.

Hovudoppgåva i kampen mot medlemskap etter 1. mars 1994 vart å konfrontere regjeringa med at ein t.d. først hadde kravd gradvis pristilpassing som eit tilnærma

⁷¹ Isaksen 1994, side 8

⁷² Geir Isaksen: Ukerapport nr. 1 1994

ufråvikeleg krav og deretter, når ein ikkje fekk det, var svært fornøgd med forhandlingsresultatet. Dette var eit hovuddøme som vart brukt til å øydelegge det som måtte vere att av tillit til regjeringa i landbruk og næringsmiddelindustri. Ein fann også andre døme på at regjeringa forsøkte å overselje resultatet av forhandlingane. Dette gjekk så langt at også kommentatorar i store norske aviser stilte seg kritiske til opplysningar frå regjeringa.

Det var også ei feilvurdering av regjeringa å bruke som argument for ikkje å offentleggjere det norske forslaget til nasjonal støttepakke for landbruket av 15.7.1994, at ein ikkje kunne stole på EU-motstandarane⁷³. Bondelaget fekk uansett etter mykje arbeid tak i forslaget i Brussel og valte å offentleggjere det i midten av november 1994 etter at også Dagens Næringsliv hadde gjort det.

Norges Bondelag prøvde å så tvil om kva ein hadde oppnådd med nyskapinga Nordleg landbruk både når det gjaldt utstrekning og innhald. Konsekvent omtalte ein forhandlingsresultatet som EUs landbrukspolitikk + Nordleg landbruk. Innhaldet i nordleg landbruk omtalte ein som svært uklart. Utstrekninga av nordleg landbruk vart først avklart i slutten av juli 1994.

Støtte til sørleg landbruk etter artikkel 141 vart ikkje lagt vekt på av bondelaget sidan dette eventuelt skulle vere ei overgangsstøtte. Dermed undervurderte Norges Bondelag denne støtteforma i forhold til det Finland faktisk har forhandla fram i ettertid som EU-medlem.

Landbruk fekk dominere medlemskapsdiskusjonen i den innleiande fasen heilt fram til og med sommaren 1994. Konsekvensane av forhandlingsresultatet var konkrete og til dels dramatiske. Stor nedgang i inntekt for dei få vart viktigare i debatten enn ein liten nedgang i forbrukarprisar for dei mange. Det at ein gong på gong gjentok dei negative elementa i forhandlingsresultatet for landbruk hadde nok over tid ein effekt.

Hausten 1994 vart landbruk mindre sentralt i diskusjonen, det var dei overordna nasjonale og internasjonale spørsmåla og Gro og Anne som tok over.

Nei til EU hadde eit omfattande og effektivt organisasjonsapparat som ein kunne mobilisere rundt om i lokalsamfunna i samarbeid med blant andre Norges Bondelag. Innsatsen til landbruksorganisasjonane både økonomisk og menneskeleg var ein viktig faktor bak resultatet i folkerøystinga 28. november 1994.

Ulempa med strategien til Norges Bondelag var at dersom det hadde blitt ja 28. november, så hadde ein stort sett avstått frå å påverke framtidige rammevilkår for norsk landbruk i forhandlingsperioden. Vurderinga frå Norges Bondelag var at samrøre med regjeringa ville gjort det vanskelegare med ein kritisk debatt fordi ein då måtte ta del i hemmeleghaldet i forhandlingane. Dessutan meinte ein innleiingsvis i forhandlingane å ha vel så mykje kompetanse om EU som Landbruksdepartementet. Ein meinte også at kritikk utanfrå frå Norges Bondelag kunne ha ein viss effekt inn i forhandlingsromma.

⁷³ Jf. leiar i Dagens Næringsliv 22. juli 1994

5.5 Landbruksforhandlingane sett frå media

Dette avsnittet er basert på dei to intervju med journalistar og omtale av handtering av EU-debatten i andre intervju.

Norske media hadde mykje å rette opp etter den førre runden om medlemskap i 1972. Då var Aftenposten og NRK sterkt prega av hoffjournalistikk for ja-sida. Ein hadde bestemt seg for at denne gongen var det kritisk, balansert journalistikk som skulle råde.

Balansekravet blei til dels ei tvangstrøye som gjorde at ein ikkje var kritisk nok til dei mange rapportane om ulike konsekvensar av EU-medlemskap som vart lagt fram. Ein blei i for stor grad refererande i stilen. Det var vanskeleg å få fram nyansane når det var propagandaen frå ja/neisida som dominerte. Likevel er det rett å seie at den meir kritiske journalistikken enn i 1972 påverka den norske EU-diskusjonen til fordel for neisida.

Den meir kritiske innfallsvinkelen blei forsterka av at styresmaktene innleiingsvis heldt hemmeleg dei første posisjonspapira våren/sommaren 1993. I tillegg verka det ikkje som regjeringa hadde ein gjennomtenkt strategi i forhold til hemmeleg-hald. Det verka også seinare lite truverdig at regjeringa forsøkte å selje landbruksavtalen som god både for landbruket og for forbrukarane. Denne kritikken slo tilbake både på Øyangen og Harlem Brundtland.

EU-delegasjonen i Brussel var heller ikkje førebudd på ein situasjon der det brått var minst 20 journalistar i Brussel som skulle dekke forhandlingane. Den hadde ikkje ei gjennomtenkt line med open informasjon til desse journalistane. Det blei då lettare for organisasjonsrepresentantar som Geir Isaksen å fylle eit tomrom med informasjon til pressefolka. Organisasjonane spelte i det heile ei større rolle i 1994 enn i 1972.

Landbruksdepartementet vart oppfatta som eit av dei meir lukka departementa når det gjaldt informasjon⁷⁴. Dette gjaldt både for politikarar og embetsverk. Forhandlingsleiinga var stort sett lite synleg i mediabiletet. Både Landbruksdepartementet og andre departement nekta regelmessig innsyn i dokument ved å vise til § 6.1.1 i Off. lova – forholdet til framande makter.

Embetsverket i Landbruksdepartementet blei oppfatta som lojalt mot EU-prosjektet, men samtidig kanskje under sterkt press⁷⁵. Dei forklarte faglege samanhengar for journalistar, men gjekk ikkje ut med noko som helst av lekkasjar eller personlege vurderingar.

Haldninga til den politiske leiinga i Landbruksdepartementet var ifølgje embetsverket heilt frå starten å gjere norsk medlemskap i EU til noko positivt for norsk landbruk. Dette prega arbeidet i departementet. Det var stor forståing for å dra med seg mange og store problem lenge. Alle ubehagelege avvegingar blei utsett lengst mogleg. Også embetsverket må ta eit ansvar for at det blei slik

Samtidig er fleire av dei intervju i embetsverket inne på at det hemmelegghaldet ein i periodar hadde førte til eit stort meirarbeid. Erfaringane viste at det meste

⁷⁴ Intervju Alf Ole Ask, 7.6.2006

⁷⁵ Intervju Aslak Bonde, 25.8.2006

kom ut i media etter kvart. Slik sett vann ein lite med å halde posisjonar hemmelege. Det vart også internt i embetsverket i Landbruksdepartementet frårådd dette omfattande hemmelegaldet.

På den andre sida kan det seiast at utan hemmelegald av forslaget til den langsiktige nasjonale støttepakken kunne ein ikkje ha marknadsført tiltaka for 1995 så positivt som det ein gjorde i oktober 1994. Ein månad seinare vart forslaget til den nasjonale støttepakken likevel kjent.

Eit anna problem for embetsverket i Landbruksdepartementet var at politisk leiing gjennomgåande ville framstille alt meir positivt enn det ofte var sakleg grunnlag for. Ein valte å fortolke og love meir enn avtaleteksten gav grunnlag for. Når ein slik strekte innhaldet i landbruksavtalen langt, så var det ikkje etter råd frå embetsverket. På dette området var politisk leiing ved Gunhild Øyangen/Ingrid Norstein lite mottakelege for råd. Det vart generelt for mykje fryd og gaman i framstillinga av konsekvensane av EU-medlemskap for landbruket. Det var som oftast statssekretær Ottar Befring som vart sendt ut i «krigen» for å forsvare forhandlingsresultatet på landbruksområdet. Sjølv om han hadde ei svært vanskeleg oppgåve og ofte fekk juling, gjorde han eit godt inntrykk som blid og offensiv.

Ein ville ha komme betre ut med ei meir avdempa marknadsføring som «godt for landet, utfordrande for landbruket». Hemmelegaldet dukka opp att i fase 2 av landbruksforhandlingane sommaren 1994 og verka negativt inn på tilliten til regjeringa i pressa. Det norske samfunnet var og er generelt skeptisk til hemmelegald av informasjon.

Framstillinga av norsk medlemskap vart kommentert i norske aviser. I Aftenposten hadde t.d. Aslak Bonde kritiske kommentarartiklar som 22.3.1994: «Et usaklig Landbruksdepartement?» og 14.7.1994: «Øyangers troverdighet er svekket» Når slike artiklar kom i Aftenposten, den viktigaste avisa i landet, så var det sjølvsagt alvorleg for regjeringa.

På den andre sida vekte Øyangers fightereigenskapar respekt utanfor landbruket. Ho var nok også sliten og skuffa over forhandlingsresultatet 1. mars. Likevel kunne ho etter ein times tenkepause stå fram på pressekonferansen i Brussel og forsvare forhandlingsresultatet ein hadde oppnådd. Usaklege angrep frå landbruket, som det hende ho vart utsett for, slo nok mest tilbake på landbruket sjølv.

6 Samanfating og konklusjonar i forhold til problemstillingane

Dette kapitlet inneheld samanfating og konklusjonar i forhold til dei problemstillingane som vart lista opp i avsnitt 1.2.

Til ein viss grad kan innhaldet i dette kapitlet framstå som gjentak av det som tidlegare er skriva i rapporten. Det er likevel eit forsøk på ei meir systematisk samanfating med konklusjonar på visse spørsmål som er lista opp i problemstillingane. Samtidig er dette vurderingane til forfattaren av rapporten basert på både intervju og studiar av skriftleg materiale.

6.1 Forhandlingsprosess, forhandlingsstrategi og kapasitet

Vart landbruksforhandlingane med EU ført med ei klar forståing av innhaldet i ein slik forhandlingsprosess, ein klar forhandlingsstrategi og med nødvendig kapasitet hos involverte norske aktørar?

Svaret på det første spørsmålet i problemstilling 1 er både ja og nei. På norsk side hadde ein sjølvsagt ei klar forståing av målsetjinga med medlemskapsforhandlingane. Det var å forhandle fram eit best mogleg resultat slik at fleirtalet i det norske folket deretter ville røyste ja til medlemskap.

På same tid er inntrykket at ein frå starten ikkje hadde ei klar forståing av kva medlemskapsforhandlingar er. Ein trudde i for stor grad at det var ein jambyrdig, tradisjonell forhandlingsprosess med gje og ta. Ein tok ikkje inn over seg på norsk

side at Norge søkte om medlemskap i ein «klubb» som allereie hadde eit omfattande regelverk for samveret i klubben.

I starten ba ein om unntak eller særtilpassingar i forhold til EUs landbrukspolitikk delvis ut frå erfaringar Spania og Portugal hadde gjort nokre år før. Etter kvart innsåg ein at det ein forhandla om for det meste var høvet til overgangsordningar.

Innstillinga på norsk side frå starten var at ein måtte forklare EU våre særnorske ordningar og kvifor vi måtte halde fram med å ha dei. Alternativt kunne ein på norsk side gått meir direkte på oppgåva: korleis skal vi omforme norske ordningar slik at vi kan tilpasse dei til EUs landbrukspolitikk?

Det reelle innhaldet i forhandlingsprosessen gjekk først for alvor opp for dei norske landbruksforhandlarane då dei i «superhelga» sist i februar 1994 måtte innsjå at det ikkje var mogleg å kunne forhandle om dei mange attståande spørsmåla, og at det vart ein «take it or leave it» situasjon for Norge.

Den strukturelle ubalansen i forhandlingane, jf. kap. 2.1, kom gradvis klarare fram på norsk side. Det var EU som var den sterke parten og søkarlandet Norge som var den svake parten. Dei fulle konsekvensane av denne ubalansen vart først klare på norsk side i avslutninga av forhandlingane i februar/mars 1994.

Etter dette fekk ein ei meir realistisk oppfatning, slik att dei attståande detaljforhandlingane vart opplevd som meir konstruktive frå båe sider. Det vart også gjort eit omfattande arbeid frå norsk side med oppfølging av landbruksavtalen i perioden april–november 1994.

Det er vanskeleg å oppdage ein klar norsk forhandlingsstrategi på landbruksområdet. Ein hadde nok visse område som var viktigast som gradvis pristilpassing og nordleg landbruk. Ein forsøkte å oppnå noko på desse områda ved å ta kontakt med venlegsinna medlemsland. Det viste seg at denne strategien ikkje var vellukka. Det var ikkje mogleg å få medlemslanda til å godta eit betre forhandlingsopplegg enn det Kommisjonen la opp til.

Vi finn ikkje gjennom intervjuat at det vart ført løpande strategiske diskusjonar om innhaldet i landbruksforhandlingane. Det vart ikkje ført diskusjonar om kva ein kunne gje på delar av landbruksområdet for å oppnå noko anna på andre delar av landbruksområdet. I staden sat ein med store mengder «is i magen» og stort gehør politisk for å dra med seg store og mange problem lenge. Norge blei av motparten EU oppfatta som sta og urokkeleg både generelt og på landbruksområdet.

Behovet for ein forhandlingsstrategi på landbruksområdet var ekstra stort fordi ein hadde gått ut 8. oktober 1993 med svært ambisiøse krav på landbruksområdet. Dette innebar stor fallhøgde dersom ein ikkje fekk gjennomslag for krava. Når ein likevel gjekk til sluttforhandlingane i februar/mars 1994 med ei lang rekke av uprioriterte landbrukskrav, jf. kap. 4.5, så viser dette at ein ikkje hadde ein gjennomtenkt forhandlingsstrategi på landbruksområdet.

Så til spørsmålet om kapasiteten til dei som forhandla. Kapasitet definerer Hernes 1978⁷⁶ som «de ferdigheter, evner eller ressurser en aktør har».

⁷⁶ Gudmund Hernes: Makt og avmakt, Universitetsforlaget 1978, side 29

Om embetsverket kan ein seie at dei hadde den nødvendige kapasiteten som skulle til for å forhandle med EU. Ein var jamt over godt førebudd frå norsk side. Det vart lagt ned eit omfattande arbeid med landbruksforhandlingane frå norsk side, særleg i Landbruksdepartementet. Det var i det heile ei veldig stor arbeidsoppgåve ein vart stilt overfor i landbruksforhandlingane.

Kandidatlanda var generelt godt førebudd når det gjaldt fakta og tal. Dette gjaldt også for Norge sjølv om kunnskapsnivået om EU i starten av forhandlingsprosessen var nokså avgrensa både i embetsverk og politisk leiing i Landbruksdepartementet.

Inntrykket er noko meir moderat når det gjeld evne i embetsverket til å prioritere mellom ulike landbrukskrav på norsk side. På dette området er inntrykket frå intervjuet at særleg Finland hadde klarare for seg kva ein kunne gje og kva ein måtte ha til slutt. Det innebar likevel ikkje at Finland vann fram med alt det dei såg på som viktigast.

Eit anna område der ein hadde lite trening på norsk side, var å utvikle forhandlingsposisjonar til juridiske tekstar. Dette var eit område der norsk embetsverk synte seg som amatørar i forhold til Kommisjonen som hadde lang trening i slikt arbeid.

Når det gjeld politikarane, er inntrykket at det mangla mykje på kapasitet både når det gjaldt trening i å føre forhandlingar og også når det gjaldt å føre dei på eit framandt språk. Statsrådene vart på ein måte kasta ut i vatnet utan å ha gjennomført nødvendig symjeopplæring.

Ein nærliggande konklusjon er derfor at dette forholdet må visast langt større merksemd dersom Norge ein gong i framtida på nytt skal forhandle om medlemskap i EU. Det er nødvendig å ha politikarar med forhandlingserfaring, språk- og sakkunnskapar for å kunne utøve politisk leiarskap i forhandlingane.

6.2 Prioriteringar og endring av posisjonar

Var ein internt på norsk side i stand til å gjere nødvendige prioriteringar og endringar av posisjonar under veps i forhandlingane? Kunne andre prioriteringar og posisjonar ført til eit anna forhandlingsresultat på landbruksområdet?

Som allereie nemnt er det vanskeleg å sjå at ein gjorde nødvendige prioriteringar og endringar av posisjonar under veps i landbruksforhandlingane. Det vart t.d. i liten grad gjort forsøk på å ta ut såkalla fallhøgde i perioden oktober 1993 – februar 1994.

Då må ein likevel hugse på at det var vanskeleg å ta ut fallhøgde når dei endelege posisjonane til EU først vart klare i februar 1994. Likevel burde det ha vore ein intern diskusjon på norsk side med rangering av landbrukskrava i ulike kategoriar etter kor viktige dei var. Det er ikkje komme fram i intervjuet at det vart gjort slike rangeringar internt på norsk side.

Det som har komme fram i eit intervju er at det vart gjort endringar i prioriteringar i forhandlingsleiinga før den avsluttande forhandlingshelga i februar/mars. Dette var ikkje eksplisitte endringar, men noko som berre nokre få visste om. Endringa innebar at ein ikkje kom til å stille ultimatum frå norsk side på gradvis pristilpassing til slutt. Dei aller fleste på norsk side i landbruksforhandlingane gjekk til sluttforhandlingane med den oppfatninga at gradvis pristilpassing var noko regjeringa ville stå fast på. Det var ikkje mogleg å få ei eksplisitt politisk avklaring om noko anna.

Dei norske landbruksposisjonane var ambisiøse. Ein ville sjølvsagt ikkje oppnådd noko meir ved å ha kravd mindre. Fallhøgda hadde likevel blitt mindre for regjeringa om krava i utgangspunktet hadde vore meir nøkterne. Ein hadde generelt stått seg på å signalisere ei meir nøktern oppfatning av vilkåra for norsk landbruk ved EU-medlemskap. Dette gjaldt også kravdokumentet av 8. oktober 1993.

Spørsmålet er vidare om ein kunne oppnådd meir av krava gitt at ein hadde hatt ein annan forhandlingsstrategi på landbruk. Det er sjølvsagt eit umogleg spørsmål å svare godt på. Det viktigaste området ein eventuelt kunne ha oppnådd meir på var gradvis pristilpassing.

Overordna sett måtte i tilfelle forhandlingsleiinga prioritert landbruk høgare i forhandlingane enn dei gjorde.

Ein hypotese kan då vere at, ja, dersom regjeringa ved forhandlingsleiinga heile vegen hadde gjort det klart for motparten EU at vi må ha eit eller anna på gradvis pristilpassing for å tilrå medlemskap, så hadde dette late seg løyse.

Det var Norge som måtte ha fronta gradvis pristilpassing meir enn Finland. Det var på norsk side dette spørsmålet var viktigast politisk, ikkje i Finland der meiningane var delte.

Trass i den ideologiske motstanden frå delar av Kommisjonen mot gradvis pristilpassing, kunne ein kanskje fått t.d. tre års overgangstid med gradvis pristilpassing, dersom dette var viktig nok for Norge.

På same måte som vi drog nytte av det arbeidet Finland gjorde på nordleg landbruk, kunne Finland dratt nytte av den norske innsatsen på gradvis pristilpassing. Då måtte Norge vore det førande kandidatlandet i forhandlingane om gradvis pristilpassing.

Ein avgjerande føresetnad for denne hypotesen er at den norske forhandlingsleiinga var villig til å køyre like tøft på landbruk som på fisk. Det er ikkje noko som tyder på at dette var tilfelle. Reelt hadde landbruk andre prioritet etter fisk, jf. kap. 4.8.

Mange av dei som er intervjuar har vore inne på at Kommisjonen undervurderte tydinga av spørsmålet gradvis pristilpassing i den norske debatten. Det kan tenkast at ein annan og meir fleksibel norsk forhandlingsstrategi med evne til å prioritere mellom krav kunne gjort det lettare å vinne fram med det som var viktigast på norsk side.

Det er heller ikkje usannsynleg at EU, stilt overfor utsiktene til at Regjeringa ikkje ville tilrå medlemskap, kunne akseptert ei pragmatisk løysing med t.d. tre år gradvis pristilpassing. Det er lite truleg at dette isolert sett ville ha endra resultatet

av den norske folkerøystinga i november 1994. Det hadde likevel gjort debattsituasjonen lettare for Regjeringa og vanskelegare for landbruksorganisasjonane.

Om vi ser bort frå spørsmålet om gradvis pristilpassing, er hovudbiletet at det ikkje ville betydd store forandringar i det endelege forhandlingsresultatet om vi hadde hatt større evne til å endre posisjonar under vevs. Ein grunn til dette er at vi var fire land som forhandla på same tid.

Likevel er det slik at når du forhandlar som siste land og vert oppfatta som mest sta, så er det svært lite påverking du får på det som er eit felles resultat for fleire land. Vi kom rett og slett ikkje i posisjon til å forhandle om mange av dei viktige norske landbrukskrava. Norge blei av EU opplevd som eit ytterpunkt av dei fire kandidatlanda. Det vart derfor ikkje brukt mykje tid internt i EU på å drøfte standpunkta til Norge.

Slik sett er det ein viktig konklusjon at Finland i større grad enn Norge var i stand til å prioritere og endre posisjonar under vevs i forhandlingane. Samtidig verkar det som Finland i større grad enn Norge hadde klart for seg kvar smertegrensa deira var på landbruksområdet.

6.3 Effektive forhandlingar – offentleg debatt

Klarte ein å handtere forhandlingsprosessen i forhold til å balansere ønsket om ein offentleg debatt om norsk EU-medlemskap og målet om ein effektiv forhandlingsprosess?

Det er naturleg å dele svaret inn i ulike tidsfasar. Innleiingsvis såg ein det som naturleg med hemmelegald av forhandlingsposisjonar på norsk side. Etter at Sverige og Finland hadde offentleggjort landbrukskrava deira, vart det gjort eit førehandsval i regjeringa om å offentleggjere landbrukskravet av 8. oktober 1993.

I denne perioden kan ein seie at ein hadde ein balanse mellom omsynet til offentleg debatt og forhandlingsprosessen, sjølv om nokre meinte at kravet av 8. oktober 1993 vart mindre operativt når det måtte offentleggjerast.

Det var eit stort problem for regjeringa i 1994 at det tok lang tid å avklare kva den detaljerte landbruksavtalen innebar. Viktige spørsmål som langsiktig, nasjonalt støtteprogram for landbruket og miljøprogram vart aldri avklart før folkerøystinga. Dermed fekk motstandarane av EU-medlemskap tilleggsargument om at ein ikkje visste kva ein tok stilling til i folkerøystinga på landbruksområdet.

I perioden mars–november 1994 var det mykje tolkingsstrid om kva som var innhaldet i landbruksavtalen med EU. Regjeringa kom ikkje alltid godt ut av diskusjonar om dette. Dei hadde ein tendens til å tolke avtalen meir positivt enn det nøkternt sett var grunnlag for. Det slo tilbake på regjeringa sjølv og førte til redaksjonell kritikk i viktige aviser som Aftenposten og Dagens Næringsliv.

Samtidig var det i denne perioden på nytt eit omfattande hemmelegald på norsk side om dei vidare forhandlingane med EU, bla om nasjonal støtte. Dette fungerte dårleg i forhold til media, bla fordi Sverige og Finland offentleggjorde tilsvarande posisjonsdokument.

I tillegg gjorde regjeringa den feilen at ein forsvarte hemmeleghaldet med at ein ikkje kunne stole på EU-motstandarane i Norge. Informasjonen kunne bli misbrukt. Dette standpunktet vart også kritisert i avisene.

Sjølv om hemmeleghaldet gjorde kontakten mot Kommisjonen enklare enn t.d. for Finland i den same perioden, så var det problematisk i forhold til informasjon om eit viktig forhandlingsområde. I tillegg førte hemmeleghaldet til eit omfattande meirarbeid internt. Til slutt oppnådde ein heller ikkje at det vart verande intern informasjon, då alt kom ut til media gjennom kjelder i Kommisjonen.

Ein kan ikkje offentleggjere løpande forhandlingsdokument i medlemskapsforhandlingar. Det ein bør kunne offentleggjere er dokument som gjev hovudposisjonane før ein går inn i forhandlingane. Ulempa for regjeringa er at det kan vise at det blir stor avstand i forhold til det endelege forhandlingsresultatet.

Samla sett er vurderinga at ein frå regjeringa med unntak av perioden ved framlegginga av landbrukskravet av 8. oktober 1993 og presentasjonen av kartet for nordleg landbruk i juli 1994 ikkje klarte å balansere ønsket om ein offentlig debatt og målet om ein effektiv forhandlingsprosess på ein god måte. Det vart for mykje hemmeleghald. Behovet for hemmeleghald om detaljforhandlingane ut over i 1994 vart delvis forsterka av at regjeringa eksternt tolka landbruksavtalen meir positivt enn det nøkternt sett var grunnlag for.

Regjeringa let seg freiste til å overselje landbruksavtalen som god både for landbruket og forbrukarane. Realiteten var at landbruksavtalen i det minste låg langt unna dei krava ein hadde stilt opp frå norsk side i posisjonsdokumentet av 8. oktober 1993.

Når ein ikkje omtalte landbruksavtalen i nøkterne ordelag, miste ein det som måtte vere att av tillit i landbruket. Dermed klarte ein heller ikkje å framstå som truverdig i marknadsføringa av det positive nye i medlemskapsavtalen, støtte til nordleg landbruk.

6.4 Lærdom av forhandlingane i 1993–94

Kva lærdom kan ein trekke av landbruksforhandlingane 1993–94 med tanke på best mogleg resultat av:

- a) *Eventuelle framtidige medlemskapsforhandlingar?*
- b) *Internasjonale forhandlingar generelt på landbruksområdet?*

I dette avsnittet vil ein bygge på svar som er gitt i intervjuet om kva ein kan lære av landbruksforhandlingane i 1993–1994, supplert med andre moment som har komme fram.

Vi går først inn på det som er spesielt for medlemskapsforhandlingar og deretter det som er relevant for alle typar av internasjonale landbruksforhandlingar.

Realistisk oppfatning av kva medlemskapsforhandlingar er

Det er avgjerande å ha ei realistisk oppfatning av kva medlemskapsforhandlingar er for noko. Dette er ikkje forhandlingar mellom likemenn, men forhandlingar om norsk tilpassing til eksisterande regelverk i EU, i hovudsak gjennom overgangsordningar, men med visse tilpassingar i regelverk i heilt spesielle tilfelle. Dette legg ei ramme for dei krava vi kan rekne med å oppnå. Med stadig fleire land som medlemer i EU, vil eventuelle medlemskapsforhandlingar i framtid måtte ta omsyn til enno fleire interesser i EU enn i 1993–1994.

Beredskap på nye medlemskapsforhandlingar

Ein må ha ein oppdatert kunnskapsbase om EU og EUs landbrukspolitikk som fortel kva ein realistisk kan oppnå og korleis ein arbeider med utforming av legale tekstar i EU-systemet. Ein må førebu seg i lengre tid på sjølve forhandlingsprosessen enn ein gjorde i 1993–1994. Ein må satse på opplæring om EU/EØS-systemet over lang tid og ha tilstrekkelege personressursar tilgjengeleg. Det er viktig å utvide kjennskapen også til Rådssekretariatet, ikkje berre til Kommisjonen. I det heile må ein innsjå at det er i forhandlingsromma i Brussel meir enn i kontaktar med enkelte medlemsland at forhandlingane vert avgjort.

Informasjon/offentleggjing

Det vert enno viktigare i framtida å ha ein gjennomtenkt informasjonsstrategi i slike forhandlingar. Kravet til offentlig innsyn er langt større i dag enn i 1994. Det er generelt viktig å offentliggjere alle sentrale norske utgangsposisjonar så tidleg som råd.

Ein må gje ein nøktern presentasjon av kva krava vil innebære av utfordringar for norsk landbruk. For å unngå manglande tillit må ein kommunisere tidleg kva eit mogleg resultat kan innebære av omstillingar. Ein må ikkje falle for freistinga å skjønne konsekvensane av ein avtale ved å vere omtrentleg med realitetane.

Prosesen i internasjonale landbruksforhandlingar generelt

Det er viktig å trekke fram viss *hovudmoment* som har generell relevans for landbruksforhandlingar i notid og framtid. Dette må likevel ikkje forståast som ei oppskrift ein kan arbeide etter. I praksis er slike internasjonale forhandlingar kompliserte, dynamiske prosessar der mange faktorar er i spel samtidig.

Eit avgjerande utgangspunkt for slike forhandlingar er at ein har ei *realistisk oppfatning* av situasjonen i forhandlingane både innleiingsvis og under vegs. Dersom ein ikkje har det, vil ein ikkje som eit lite land kunne ha innverknad i forhandlingane.

På den andre sida er det viktig å vere *tydeleg* i forhandlingar. Ein skal t.d. ikkje jatte med motparten eller late vere å svare på omtrentlege påstandar, men best mogleg få fram dei argumenta ein har frå norsk side. Ein må også vere *dynamisk* i å utvikle argumentasjon under vegs i forhandlingane.

Erfaringane frå landbruksforhandlingane i 1993–1994 viser at ein i slike forhandlingar treng ei meir kvalifisert vurdering av kva som er mogleg å oppnå. Innanfor dette rommet må ein *prioritere strengt*, og deretter forankre denne vurderinga i den

nasjonale forhandlingsleinga. Det må vere samsvar mellom dei reelle prioriteringane i forhandlingsleinga og dei krava som vert stilt på landbruksområdet.

Ein må vidare ha ein grundig analyse av argumenta til motparten og kor fast forankra desse er.

Ein må dessutan ha ein *gjennomtenkt strategi* for forhandlingane. Denne må gjennom jamlege strategimøte mellom politikarar og embetsverk vere bygd på visse hovudelement som:

- Krava må vere rangert etter kor viktige dei er, ein må forsømme krav i rett rekkefølge
- Ein må etter kvart definere ei smertegrense i forhandlingane
- Ein må prøve å unngå å bli marginalisert i forhandlingane, då blir ein ikkje høyrte på
- Det må vere framdrift i forhandlingar for å få eit godt resultat til slutt, ein bør om det er mogleg ta ut fallhøgde under vegs
- Ein må vite når det er tid for å inngå kompromiss.

Kommunikasjon/kontakt med andre land i internasjonale forhandlingar

I internasjonale forhandlingar om fundamentale spørsmål kan ein ikkje stole fullt ut på andre land, eller gjere eit standpunkt fullt ut avhengig av kva eit anna land gjer. Eit land vil alltid vakte sine egne interesser i slike spørsmål.

I kontakten med andre land bør ein ikkje berre oppsøke venlegsinna land. Land kan vere venlegsinna og mindre venlegsinna på same tid. Ein bør ikkje basere forhandlingar på godvilje hos enkeltland, men forhandle ut frå dei reelle interessekonfliktane som finst.

Det er svært viktig å kjenne til endringar i vurderingar i andre land. Det var t.d. ei ulempe i 1994 at ein på norsk side ikkje tidlegare vart klar over den endringa som hende på finsk side i høve til spørsmålet gradvis pristilpassing. Tilsvarande vil det vere viktig i WTO-forhandlingane å kjenne til endringar i vurderingar t.d. i Sveits og Japan, nære allierte i G 10 gruppa, eller andre land som t.d. USA, Brasil, India og EU.

Informantliste

Ask, Alf Ole	journalist Aftenposten
Bensted-Smith, John	direktør DG Landbruk, EU-kommisjonen
Berg, Eivinn	pensjonist
Bonde, Aslak	frittstående skribent
Bull, Einar M.	ambassadør
Dånmark, Gabriella	direktør KIFF
Erdal, Anders	avdelingsdirektør UD
Forsell, Leif	ekspedisjonssjef LMD
Grue, Per Harald	departementsråd LMD
Härmälä, Esa	direktør Europeisk bransjeorganisasjon EFMA
Hughes, Aneurin	pensjonist
Isaksen, Geir	direktør Cermaq
Kvakkestad, Sverre	avdelingsdirektør LMD
Möhler, Rolf	pensjonist
Sagelvmo, Almar	spesialrådgjevar LMD
Sundfør, Magnar	underdirektør LMD
Svanemyr, Steinar	avdelingsdirektør LMD
Vaittinen, Jarmo	departementsråd i det finske landbruksdepartementet
Vonthron, Jacques	kontorsjef i DG Budsjett, EU-kommisjonen
Øyangen, Gunhild	sjølvstendig næringsdrivande

Referansar

- Almås, R. 2002. Norges Landbrukshistorie IV, 1920 – 2000, Det Norske Samlaget, Oslo.
- European Commission 24.11.1993. Accession Negotiations. Memorandum from Commissioners.
- Harlem Brundtland, G. 1998. Dramatiske år 1986 – 1996, Gyldendal, Oslo.
- Hernes, Gudmund. 1978. Makt og avmakt, Universitetsforlaget, Oslo.
- Isaksen, G. 1994. Tre uker i Brussel, notat distribuert av Norges Bondelag.
- Isaksen G. 1994. Ukerapport nr. 1 1994 til Norges Bondelag m.fl., upublisert.
- Kuosmanen, A. 2001. Finland's journey to the European Union, EIPA, Maastricht.
- Landbruksdepartementet 23.10.1993. St.prp. nr. 8 (1992–93) Landbruk i utvikling.
- Landbruksdepartementet 26.1.1993. Medlemskapsforhandlinger med EF: Landbruk – forhandlingsplattform, brev til DU.
- Landbruksdepartementet 27.1.1993. Organisering av medlemskapsforhandlinger i Landbruksdepartementet, notat.
- Landbruksdepartementet juni 1993. Referat fra Danmark. Lunchmøte med Möhler (udatert).
- Landbruksdepartementet 2.8.1993. Notat – Om arbeidet med posisjonspapir på virkemiddelområdet.
- Landbruksdepartementet 6.8.1993. Notat – Oppfølging av arbeidet med posisjonspapir på virkemiddelområdet.
- Landbruksdepartementet 19.9.1993. Notat fra Danmark. Besøk: Steichen og Øyangen den 22.9.93.
- Landbruksdepartementet 30.9.1993. Forslag til instruks. Landbruk/grensekontroll. Oversendt til UD.
- Landbruksdepartementet 11.11.1993. Notat fra Danmark. Status i medlemskapsforhandlingene – landbruk.
- Landbruksdepartementet 17.11, 1993. Notat frå Danmark. Status i medlemskapsforhandlingene – landbruk.
- Landbruksdepartementet 2.12.1993. Notat frå Danmark. Overgangsordningar – Pristilpasning.
- Landbruksdepartementet 22.12.93. Notat fra Danmark/Kvakkestad. Status i medlemskapsforhandlingene.
- Landbruksdepartementet 20.1.1994. Forslag til instruks. Spørsmål om suksessiv pristilpasning og åpning av det norske markedet. Oversendt til UD.
- Landbruksdepartementet 28.1.1994. Referat fra Danmark. Nordisk ministermøte i Stockholm den 17.1.1994.
- Landbruksdepartementet 28.1.1994. Referat fra Kvakkestad. EU – Rapport fra nordisk møte i Helsinki 27. januar 1994.

Landbruksdepartementet 9.2.1994. Notat fra Elstrand. Finland og overgangsordninger.

Landbruksdepartementet 22.2.1994. Referat frå nordisk møte i Stockholm den 18.2.94 – landbruk.

Landbruksdepartementet 7.6.1994. Geografisk avgrensing av nordlig landbruk – status pr. 7. juni 1994.

Landbruksdepartementet 15.7.1994. A comprehensive support system for Norwegian agriculture.

Landbruksdepartementet 21.7.1994. Notat fra Kvakkestad. Finland – støttepakken

Landbruksdepartementet 12.10.1994. Virkemiddelsystem for jordbruket og lagerkompensasjon i 1995 ved EU-medlemskap.

Landbruksdepartementet 12.10.1994. Inntektene i jordbruket opprettholdes ved et EU-medlemskap, pressemelding.

Landbruksdepartementet oktober 1994. Landbruksavtalen med EU, brosjyre.

Landbruksdepartementet 24.1.1995. Oppsummering av EU-forhandlingene. Virkemiddelgruppa, landbruk. Artikkel 138 – 142 i Tiltredelsestraktaten.

Ministtermøte i medlemskapsforhandlingane i Brussel, 8.2.1994. Statement by the Norwegian minister of trade and shipping, Mrs. Grete Knudsen.

Ministtermøte i medlemskapsforhandlingene i Brussel, 22.2.1994. Erklarung von Bundesminister Franz Fischler.

Norges Bondelag 1994. Resultatet – Regjeringens forhandlingar med EU om landbruk.

Norges Bondelag 1995. Årsmelding 1994/1995.

Nærings- og energidepartementet 1.8.1994. St.prp. nr. 60 (1993–94) Omstillings tiltak for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien – tiltak i 1994.

Utanriksdepartementet. Norske posisjonspapir på landbruk av 5.7.1993, 8.10.1993 og 17.12.1993.

Utanriksdepartementet. 27.9.1993. Rapport fra EU-delegasjonen. EF/Norge – Medlemskapsforhandlinger – Overgangsordninger for jordbruket.

Utanriksdepartementet 7.12.1993. Notat Norge – EF. Overgangsordninger for landbruk, vedlagt PM av 30.11. som utgangspunkt for kontakt mot hovedsteder.

Utanriksdepartementet 10.12.1994. Referater fra møter landbruksminister Øyangen hadde i Brussel tirsdag 30. november, innsendt av EU-delegasjonen.

Utanriksdepartementet 6.1.1994. EF. Medlemskapsforhandlingene. Status per 1. januar 1994.

Utanriksdepartementet 18.1.1994. Rapport fra Erdal fra samtaler med Kommisjonen 17.1.1994.

Utanriksdepartementet 21.1.1994. Medlemskapsforhandlingene. Landbruk. PM om overgangsordninger.

Utanriksdepartementet 2.2.1994. Rapport fra EU-delegasjonen. Norge – EU. Medlemskapsforhandlinger landbruk.

Utanriksdepartementet 3.6.1994. Stortingsmelding nr. 40. (1993 – 1994) Om medlemskap i Den europeiske union.

- Utanriksdepartementet 24.2.1994. Statusnotat fra EU-delegasjonen. Medlemskapsforhandlingene på landbruksområdet.
- Utanriksdepartementet juni 1994: Traktat om Kongeriket Norges, Republikken Østerrikes, Republikken Finlands og Kongeriket Sveriges tiltrædelse til Den europeiske union.
- Utanriksdepartementet 22.7.1994. Rapport frå EU-delegasjonen. Landbruk – Referat fra møte med DG VI 20. juli 1994.