

Flerhastighets-Europa
– konsekvenser for Norge

Jon Bingen &
Arne Melchior [Red.]

Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt / Europa-programmet

ISBN 82-91165-12-2

Oslo 1997

Utgitt av:

Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo

Tlf. + 47 22 17 70 50
Fax. + 47 22 17 70 15
Internett: <http://www.nupi.no/>
E-post: pub@nupi.no

Europa-programmet
Postboks 1313 Vikla
Munkedamsveien 45 A
0112 Oslo

Tlf. + 47 22 83 37 90
Fax. + 47 22 83 37 99
E-post: euro.project@euro-program.no

Lay-out & omslag: Ole Dahl-Gulliksen

Trykk: Bergersens Trykkeri & Forlag as

Innhold

Forord	4
Introduksjon <i>Jon Bingen & Arne Melchior</i>	5
Kap. I Flerhastighets-Europa – en følge av kampen om lederskap <i>Martin Sæter, NUPI</i>	13
II Den tysk-franske akse <i>Jon Bingen, Europa-programmet</i>	32
III I samlet tropp? Forsvarspolitikken i et flerhastighets-Europa <i>Ståle Ulriksen, NUPI</i>	51
IV Sikkerheten i Europa - en kommentar <i>Finn Sollie, Europa-programmet</i>	79
V Kronen ut – euroen inn? Noen refleksjoner rundt norsk deltakelse i prosjektet felles mynt i Europa <i>Arne Jon Isachsen, BI/NUPI & Randi Merethe Rogstad, NUPI</i>	89
VI ØMU <i>Trond Johannessen, Europa-programmet</i>	107
VII ØMU i flere hastigheter – utfordringer for EUs institusjoner <i>Vebjørn Dysvik, NUPI</i>	123
VIII EØS som alternativ i lys av EUs videre utvikling <i>Arne Melchior, NUPI</i>	136
IX Perspektiver på EUs østutvidelse <i>Kate Hansen Bundt, Europa-programmet</i>	151
X Økonomiske perspektiver på EUs utvidelse mot øst <i>Per Botolf Maurseth, NUPI</i>	167
XI EUs regjeringskonferanse og EUs videre utvikling <i>Marianne Takle, Europa-programmet</i>	183
Bidragstyttere	199

Referanser

- Baldwin, R. E. (1994), *Towards an Integrated Europe*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Dannreuther, R. (1997), *Eastward enlargement – NATO and the EU*, Forsvarsstudier 1/97, Institutt for Forsvarsstudier, Oslo.
- De Nardis, S., A. Goglio & M. Malgarini (1996), «Regional Specialization and Shocks in Europe: Some Evidence from Regional Data», *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 132 (2), ss. 197-214.
- EBRD (1996), *Transition Report 1996 – Infrastructure and Savings*, EBRD, London.
- Elster, J. (1995), *Transition, Constitution-Making and Separation in Czechoslovakia*, upublisert notat.
- Hamilton, C. B. & L. A. Winters (1992), *Opening Up International Trade in Eastern Europe*, Seminar Paper No. 511, Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, Leuven University Press, Leuven og MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Martin, P. & C. A. Rogers (1995), «Industrial location and public infrastructure», *Journal of International Economics*, Vol. 39, (3/4), ss. 335-351.
- Melchior, A. (1996), *On the economics of market access and international economic integration*, Ph.D. dissertation, University of Oslo.
- Melchior, A. (1997), *Gravity reconsidered: The role of geography and country size in intra-European trade*, upublisert notat, Oslo.
- NOU (1996) 17, *I NORGE – FORTIDEN? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en åpen økonomi*, Oslo.
- Nuti, D. M. (1996), «European Community response to the transition: aid, trade access, enlargement», *Economics of Transition*, Vol. 4 (2), ss. 503 - 511.
- OECD (1996a), *OECD Economic Surveys, The Slovak Republic*, Paris.
- OECD (1996b), *OECD Transition Brief*, No. 5, Autumn 1996, Paris.
- OECD (1997), *OECD Economic Surveys, Bulgaria*, Paris.
- Sæter, M. (1995), *Traktatkonferansen i EU – Mot et hardkjerne-Europa?*, NUPI-Rapport nr. 196, Oslo.
- Vénables, A. J. (1995), «Economic integration and industrial agglomeration», ss. 83-102 i Norman, V. D. (red.) (1995): *Europa – forskning om økonomisk integrasjon*, SNF Årbok 1995, Fagbokforlaget, Bergen- Sandviken.
- WIIW (1995), *Countries in Transition*, Handbook of Statistics, Vienna Institute for Comparative Studies, Wien.
- Økonomiministeriet (1996), *EUs Utvidelse mod Øst – økonomiske perspektiver*, Økonomiministeriet, København.

EUs regjeringskonferanse og EUs videre utvikling

Marianne Takle

Fra EUs regjeringskonferanse (IGC) ble planlagt i Maastricht i 1991 til den skal avsluttes i juni 1997, har utviklingen gitt konferansen et helt annet innhold enn det man hadde forutsett. I stedet for en politisk union ser vi i dag at EU-samarbeidet kan gå i retning av en oppsplitting i flere typer samarbeidsformer. Dette kan bety et tettere samarbeid for enkelte og et løsere samarbeid for helheten, altså en samtidig konsolidering og oppløsning.

Ingen hadde vel ventet at verden i 1997 skulle se ut som den gjorde i 1991, men alle disse endringene er til sammen av så grunnleggende karakter at det på lengre sikt vil forandre dagens samarbeidsform. Bortfallet av en felles overordnet konfliktforestilling fører til nye orienteringer i de enkelte medlemsland og markert forskjellige oppfatninger om hva slags EU man ønsker. En utvidelse østover vil innebære et mer mangfoldig EU og bringe nye problemer inn i samarbeidet, noe som gjør det vanskelig å innpasse 26 eventuelle medlemsland i en tett integrert union. De økonomiske problemene medlemslandene har slitt med på 90-tallet, gjør det vanskeligere å oppfylle de økonomiske kriteriene for medlemskap i Den økonomiske og monetære unionen (ØMU), og i dag ligger det an til en todeling av unionen gjennom denne. De økonomiske problemene gjør også landene mer politisk sårbare. Denne sårbarheten henger tett sammen med at de enkelte lands befolkning slett ikke er overbevist om at en videre integrasjon er til fordel for dem. Hvis politikerne likevel presser gjennom ytterligere sosiale nedskjæringer, kan det skape økt sosial uro.

Løsningsmodellen som skal gi et svar på alt dette, er en fleksibel integrasjon som skal gjøre det mulig for enkelte land å samarbeide tettere uten at alle er med. Den er lansert av de to kjernelandene Tyskland og Frankrike. Fleksibel integrasjon er dermed blitt det viktigste forhandlingstemaet på regjeringskonferansen. Det tyske forslaget kan tyde på at de to landene har et ønske om å befeste sitt felles lederskap. Storbritannia setter brems for en slik utvikling. Britene ønsker også

fleksibilitet, men ut fra andre motiver. De vil ikke gi fra seg den muligheten de har til å nedlegge veto mot at enkelte land samarbeider tettere uten at alle medlemmene er med. Uansett hvordan de ulike forslagene utformes, er alle enige om at økt fleksibilitet er nødvendig. I begrepet fleksibilitet ligger en mulighet til å åpne for større ulikhet. Det striden står om, er hvordan ulikheten skal utformes i praksis.

Siden regjeringskonferansen startet i mars 1996, har vi sett at valutaunionen, som ikke er en del av konferansen, er blitt trukket inn som et sentralt forhandlings-tema. Den var det sentrale punktet på møtet i Dublin i desember. De viktigste temaene i en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) som skulle ha vært et hovedtema, ser ut til å være skjøvet over til andre organisasjoner.

Forhandlingene i IGC kompliseres ikke bare av utviklingen etter at Maastricht-avtalen ble inngått, men også av det paradoks at en rekke konklusjoner må trekkes nå, mens premissene først vil være kjent etter konferansens avslutning. Dette gjelder bl.a. den planlagte utvidelsen og beslutningen om hvem som kvalifiserer seg for medlemskap i valutaunionen. På begge områder vil det fattes vesentlige beslutninger i 1998.¹ Under regjeringskonferansens avvikling kan man bare forholde seg til hypotetiske alternative utviklinger som framtidige beslutninger kan føre til.

I denne artikkelen skal vi se nærmere på konferansens rammebetingelser. Disse rammebetingelsene legger viktige føringer for konferansen og kan antyde hvilken komplekse situasjon medlemslandene må forholde seg til. Fordi så mye har forandret seg, kan konferansens langsomme progresjon ikke utelukkende tolkes som forhalingstaktikk. Det pågår en rekke forsøk på å instituere en ny maktbalanse i Europa, og her inngår IGC bare som en del. Avslutningsvis går artikkelen inn på diskusjonen om en fleksibel integrasjon. Denne kan føre til en institusjonering av en allerede påbegynt utvikling mot et kvalitativt skifte i samarbeidsformen.

Endrede balanseforhold

Begivenhetene i 1989-90 forrykket to balanseforhold som er sentrale for EU:

- ▼ Det ene er at presset fra de ytre krefter som bandt landene sammen, falt bort. Dette innebærer at flere grunnleggende betingelser for EU-landenes utenrikspolitikk, nasjonale politikk, ideologi og opinionsdannelse er blitt radikalt forandret. I perioden etter 1991 har vi sett tendenser til en økt nasjonal selvhevdelse hos flere EU-land og derigjennom en renasjonalisering av landenes utenriks- og sikkerhetspolitikk.² Landene har også hatt ulike prioriteringer i forhold til viktige internasjonale spørsmål som konflikten på Balkan og forholdet til Irak.
- ▼ Det andre balanseforholdet er indre balansen medlemslandene imellom, som er forrykket på grunn av Tysklands samling. Dette siste blir ekstra viktig når unionen skal utvides østover.

1 I 1998 er det planlagt å ta mange beslutninger som vil kunne få vesentlig betydning for europeisk politikk. «The year 1998 will be crucial», skriver Jon Bingen og Walter Schütze, med henblikk på den politiske kalender for 1998. Se Bingen, Jon & Schütze, Walter (red.) (1996).

2 Dette er mer utførlig forklart av Takle, Marianne i Bingen, Jon (red.) (1996).

Utvidelsen kompliserer IGC

Maastricht-avtalen er på mange måter en etterlevning fra et blokkdelt Europa. Årsaken er først og fremst at Warszawapakten, Comecon og Sovjetunionen ble oppløst i løpet av 1991, altså i perioden mens Maastricht-avtalen ble forhandlet fram.³

Utvidelsesproblematikken kom først opp på møtet i Lisboa i juni 1992 og da først med rike vestlige EFTA-land. Utvidelse med Sverige, Finland og Østerrike var gjennomført 01.01.95. I mellomtiden var spørsmålet om en østutvidelse satt på dagsordenen, også etter spesielle tyske ønsker. På møtet i København i juni 1993 vedtok man at land med Europa-avtaler på lengre sikt skulle kunne utvikle disse til fullt medlemskap. Dette ble endelig bekreftet på møtet i Essen i desember 1994. Etter planen skal neste runde med utvidelsesforhandlinger med flere øst- og sentraleuropeiske land starte seks måneder etter at regjeringskonferansen er avsluttet i juni 1997.

Innad i EU forsøkte man å binde opp et samlet Tyskland i institusjonelle strukturer gjennom Maastricht-avtalen. Men man tok ikke i betraktning den nye tyske politiske rollen som kan oppstå innad i et EU hvor en utvidelse både nordover og østover gir Tyskland nye mulige samarbeidspartnere. Alle disse landene har nære økonomiske relasjoner til Tyskland, som særlig ligger foran andre vesteuropiske land når det gjelder investeringer i øst. Samtidig har Tyskland sterke sikkerhetspolitiske og økonomiske interesser i øst. Hele utvidelsesprosessen skaper nye betingelser for balanseforholdet mellom Tyskland og Frankrike, noe som kan skape grunnlag for nye motsetninger mellom de to kjernelandene.

For å hindre at en ny tysk orientering østover ikke skal skape splittelser i det vestlige samarbeidet, er det satt i gang et trilateralt politisk samarbeid mellom Polen, Tyskland og Frankrike. På tysk kalles dette «Weimarer Dreieck» – oppkalt etter det første møtet som fant sted i Weimar i 1991. Siden den gang har det vært seks møter. Fra fransk side oppnår man en viss kontroll med den tyske politikken overfor Polen. Tysklands hensikt med samarbeidet er å forhindre mistrø og samtidig binde Polen til vestlige strukturer.⁴

Det at forhandlingene om østutvidelsen først skal starte etter at konferansen er avsluttet, kompliserer de institusjonelle forhandlingene i IGC. Kommisjonens formann, Jacques Santer, har uttalt at de institusjonelle reformene er en forutsetning for at man skal kunne starte en utvidelse, fordi man må forberede seg på at unionen på lengre sikt kan omfatte rundt 25 medlemmer.⁵ Dette kan oppfattes som et press fra Kommisjonen for å få banket igjennom en rekke institusjonelle endringer for deretter å kunne starte utvidelsen, men det kan også fungere som en mulighet til å utsette og eventuelt forpurre utvidelsen. Nye medlemmer vil endre balanseforholdet mellom landene ikke bare i forhold til mulige indre allianser, men

3 Comecon ble oppløst 05.01.91, og Warszawapakten ble formelt oppløst 31.03.91. Da Gorbatsjov den 25.12.91 erklærte at han gikk av som Sovjetunionens president, markerte det slutten på Sovjetunionens eksistens. Dette var nøyaktig to uker etter at Maastricht-avtalen var ferdigforhandlet 11.12.91. Den ble undertegnet 07.02.92.

4 Kolboom, Ingo (1997).

5 Referert i FAZ 08.01.97

også i forholdet mellom store og små land. Slike eventualiteter må tas i betraktning når man utformer de institusjonelle reformene før utvidelsen. Det må være slike tanker som ligger bak den tyske forbundskanslerens argumentasjon for å utsette de institusjonelle reformene og trekke dem med seg videre inn i utvidelsesforhandlingene.⁶

Utvidelsen østover reiser også en rekke problemer som gjelder EUs regional- og strukturfond, EUs jordbrukspolitikk og ikke minst EUs felles forbruk. Endringer på disse områdene er en forutsetning for at en utvidelse skal kunne finne sted, men ingen av disse temaene skal tas opp før etter at regjeringsskonferansen er avsluttet. Dermed kommer disse omstridte temaene opp samtidig med utvidelsen. Dette kan føre til at utvidelsen foregår svært gradvis, også for det enkelte søkerland. Uansett kan vi vente stor konkurranse om fordeling av støttemidler og diskusjoner i forbindelse med omorganisering av jordbrukspolitikken. Neste finansdiskusjon skal finne sted i 1999. Spesielt tyske politikere antyder indirekte en sammenheng mellom finansdiskusjonen og nye omfordelingsdiskusjoner innad i EU.⁷ Slike forestående endringer i EUs finansiering kan gjøre en utvidelse enda vanskeligere, da de nye medlemmene stort sett er dårlig stilte land. Skulle det bli mindre å fordele og flere å fordele mellom, kan det skape større motsetninger innad i unionen.

En utvidelse vil skape en mer mangfoldig union. Det blir vanskeligere å etablere konsensus mellom landene, og ikke bare mellom Tyskland og Frankrike. På den måten vil hvert enkelt land bli stående mer for seg selv og dermed bli tvunget til å sørge mer for egne nasjonale interesser. De nasjonale interessene vil bli vurdert i forhold til andre lands interesser, og i en slik situasjon vil det bli viktig å finne mulige allierte innad i unionen. Dette vil kunne virke splittende på det forutsatte samholdet i unionen.

Økonomien som utskillingsmekanisme

Gjennom Maastricht-avtalen forsøkte man å avbalansere et gjenforent Tyskland innad i EU. Dette behovet kom spesielt til uttrykk gjennom franskmennenes økte engasjement for å få i stand en valutaunion som kunne sikre dem en viss kontroll over et styrket Tyskland.⁸ Da Europa og Tyskland var delt, og EUs tyngdepunkt var kon-

6 Forbundskansler Kohl antydte dette i begynnelsen av oktober 1996 på en pressekonferanse i Dublin. Dagen etter gikk den tyske europaminister Hoyer ut og sa at det kunne bli 3, 4, 5 eller 6 regjeringsskonferanser.

7 Både den tyske finansminister Waigel, utenriksminister Kinkel, ministerpresident Stoiber i Bayern og den tyske formann i Europaparlamentet, Brok, har argumentert for å endre dagens finansierings-system. Brok er én av flere i Tyskland som mener at det er Tysklands pris for gjenforeningen at landet betaler forholdsvis mye mer enn andre. I 1995 betalte Tyskland netto 22 mrd. DM – Storbritannia 6,6 – Nederland 2,8 – Italia 1,3 – Østerrike 1, 3 – Frankrike og Sverige 0,9, mens de resterende medlemmene var nettomottakere. Kilde: FAZ 12.08.96. Når tyske politikere utelukkende trekker fram nettotall – og ikke bidragsprosent av BNP – ligger det i det implisitt et ønske om å endre hele omfordelingsordningene.

8 Dette er et spørsmål som har vært oppe i europeisk politikk flere ganger. Se Gaarder, G., Johannessen, T. & Orban, F. (1996). Franskmennene har ytret ønske om valutaunion med tyskerne tidligere. Det som preget situasjonen etter den tyske samling, var at dette engasjementet var ytterligere

sentrert i vest og sør, skapte Tyskland lite bekymring. Tyskland og Frankrike var samarbeidets «motor». Landene hadde omtrent like stor befolkning og ressurser, og det var en slags balanse mellom dem.⁹ Maastricht-avtalen var et slags svar på at denne balansen er endret. Valutaunionen skulle kontrollere det økte tyske økonomiske potensial og forhindre at Europa ble en D-mark-sone under den tyske Bundesbanks ledelse. Den skulle sikre fransk innflytelse over tysk økonomi.

Fra tysk side var man opptatt av å vise at den tyske gjenforening ikke var en bremse for den europeiske integrasjon. Tvertimot skulle den akselerere det vestlige samarbeidet. Dette skulle markere en videreføring av den vesttyske utenrikspolitiske linjen, hvor veien til politisk innflytelse etter krigen har gått gjennom vestlig samarbeid. Tyskerne ønsket også å opprettholde et godt forhold til Frankrike, som kunne ha blitt betraktelig skadelidende på grunn av den franske motstanden mot en tysk gjenforening.¹⁰ Maastricht-avtalen kan således på mange måter betraktes som en slags byttehandel mellom Tyskland og Frankrike, hvor tyskerne går med på å overføre sin D-mark til en felles europeisk valuta, på betingelse av at den er basert på prinsippet om en pengepolitikk grunnlagt på stabile priser og styrt av en sentralbank etter tysk modell, uavhengig av politiske myndigheter. Motytelsen skulle være at franskmennene gikk med på å danne en politisk union på regjeringsskonferansen 1996/97. Men den gjensidige forståelsen var ikke klar på dette punktet. Regjeringsskonferansen inngikk som en viktig del av Maastricht-avtalens kompromisspakke. I Maastricht var det i første rekke tyskerne som ga, og på mange måter bar dette preg av en slags betaling for den tyske samlingen.¹¹

Den økonomiske og monetære union hadde økonomisk vekst som forutsetning, noe som ikke har vært tilfelle etter 1991.¹² Den gang forventet man at de fleste landene ville oppfylle de økonomiske kriteriene man satte som grunnlag for medlemskap – mens dagens situasjon er at ytterst få land ser ut til å komme til å klare det, hvilket betyr at det ligger an til en splittelse av de store økonomiene. Dette vil gjøre forholdet mellom en indre kjerne og ytre krets mer problematisk enn man i utgangspunktet hadde forestilt seg.

Hvis en eventuell økonomisk og monetær union skal få tilstrekkelig politisk tyngde, må en rekke mindre land delta fra første stund i tillegg til Tyskland og Frank-

styrket, og som Middlemas beskriver, var franskmennenes engasjement for en økonomisk union enda sterkere enn tyskernes for en politisk union. Middlemas, Keith (1995).

9 Hansen Bundt, Kate (1995).

10 Frankrikes president Mitterrand var skeptisk til en tysk gjenforening. En god gjennomgang av de tysk-franske forhold finnes i McCarthy, Patrick, (ed.) (1993).

11 Den 5. desember 1991 – forut for Maastricht-møtet – ble det besluttet tværpolitisk i Forbundsdagen at den tyske målsettingen var å få en parallell utvikling av samarbeidet på det økonomiske og politiske området. Kommentarene i tysk presse kort etter at Maastricht-avtalen var undertegnet, var jevnt over kritiske: Overskriften i *Bild Zeitung* 05.12.91 gikk ut på at tyskernes nydelige penger blir avskaffet. *Die Welt* 12.12.91 tvilte på om de andre EF-landene ville betale for D-markten med en politisk union.

12 Etter en lånefinansiert tysk samling og et høyt rentenivå i Europa har det rådet en særegen europeisk depresjon, mens USA og Asia ser ut til å ha tatt av på nytt.

rike. Fordi land som Belgia og Italia¹³ har vansker med å oppfylle kriteriene i løpet av 1997, kan man ikke se bort fra at det vil være den politiske viljen som til slutt blir avgjørende, og ikke de konvergenskriteriene man legger slik vekt på i dag. Dette ville i så tilfelle innebære en politisering av beslutningen om hvem som kvalifiserer for medlemskap våren 1998. En slik utvikling er ikke uten videre uproblematisk – og da spesielt i Tyskland – hvor regjeringen har lovet egen opinion at den nye valutaen skal bli like sterk som marken. Den tyske forfatningsdomstolen har pålagt politikerne en streng fortolkning av kriteriene og en ny godkjennelse i Forbundsagen og Forbundsrådet.¹⁴

Kravet om streng fortolkning av kriteriene ble nok ytterligere skjerpet i Tyskland etter ministerrådsmøtet i Dublin i desember 1996. Beslutningene angående stabilitetspakten innebærer at dårlig budsjett disiplin i en framtidig valutaunion ikke utelukkende fører til automatiske straffetiltak slik tyskerne ønsket. Mange tiltak blir også underlagt en politisk vurdering.¹⁵ For forbundsregjeringen blir konsekvensen at bare økonomisk stabile partnere kan bli med i en valutaunion, og dermed at valutaunionen må bli så liten som mulig. Til tross for denne tyske oppfatningen uttalte Frankrikes president Jacques Chirac i Dublin i desember 1996 at flere land vil være med i valutaunionen fra starten av enn det vi kan forestille oss i dag.¹⁶

Den tyske tolkningen av Dublin-møtet har vært at franskmennenes politiske posisjon vant igjennom.¹⁷ Dette har skapt en ny motsetning mellom de to kjerne-landene. Tyskerne har hele tiden lagt vekt på at en europeisk sentralbank skal være like uavhengig som den tyske er i dag, og at beslutninger om pengepolitikk ikke skulle være underlagt politiske beslutninger. En stor union etter fransk modell med mange svake valutaer vil nødvendigvis få en Euro som blir betraktelig svakere enn dagens tyske mark.

13 Det er foreløpig uklart hvordan man vil forholde seg til Belgias og Italias problemer med å oppfylle kriteriene for å bli medlem av ØMU. Belgia ligger i dag i en uformell D-mark-soner og er EUs «hovedstad», og Italia er ett av de opprinnelige seks landene og har en stor økonomi. Fra tysk side ser det ut til å være et ønske om å få med Belgia fra første stund, men ikke Italia. Dette kan føre til en politisering av beslutningene om medlemskap i ØMU.

14 Den tyske forfatningsdomstolen skjerpet i realiteten kravene til å innføre en økonomisk union da den slo fast at det ikke er noen automatikk fram mot en valutaunion, men at den tyske tilslutningen er avhengig av en ny godkjennelse i tysk Forbundsagen og Forbundsrådet, etter at konvergenskriteriene nedfelt i Maastricht-avtalen er oppfylt, til tross for at ØMU er underlagt søyle 1, hvor regelen er flertallsbeslutninger. En innføring i denne problematikken finnes i Papendorf, Knut (1996).

15 Bakgrunnen for det tyske forslaget fra høsten 1995 om å innføre en stabilitetspakt var å sikre økonomisk stabilitet også etter at valutaunionen var etablert. Dette er i tråd med tyskernes målsetting om en pengepolitikk basert på prisstabilitet og en sentralbank uavhengig av politiske styring.

16 *Wirtschaftswoche*, nr. 52, 19.12.96. For en mer utførlig redegjørelse av en endret fransk posisjon se Trond Johannessens bidrag i denne boken.

17 Det har vært mange reaksjoner i tysk presse etter møtet i Dublin i desember 1996 som går ut på at den franske politiske posisjonen vant fram og at dette vil få konsekvenser for tysk politikk. Se bl.a. *Die Zeit* 20.12.96 eller *Wirtschaftswoche* 19.12.96. Mest entydig kom det til uttrykk i artikkelen til Karl Otto Pöhl (tysk Bundesbanks president 1980-91) i *FAZ* 18.01.97, under tittelen: «Frankreichs Misstrauen in die Märkte ist gefährlich. Die Künftige Europäische Notenbank muss frei von politischen Pressionen bleiben.» Dette ble fulgt opp av dagens Bundesbanks president Hans Tietmeyer, se bl.a. *Wirtschaftswoche*, nr. 5, 23.01.97.

Først på vårparten 1998 vil det være klart hvem som kvalifiserer seg for medlemskap i ØMU og om ØMU fører til en todeling av unionen. De som eventuelt ikke blir med i valutaunionen, vil ikke ha beslutningsmyndighet, men likevel være sterkt berørt av beslutningene som fattes der. Alle beslutninger i valutaunionen vil være underlagt regelen om to tredjedels flertall. I og med at beslutninger om medlemmenes budsjett disiplin etter planen skal være underlagt politiske vurderinger, vil spørsmål om vektning i rådet, blokkerende mindretall o.l. få stor betydning for det enkelte land. Medlemslandene vil måtte forholde seg til slike ulike, og for det enkelte land svært alvorlige, hypotetiske alternativ angående ØMU når de forhandler om institusjonelle reformer.

Sikkerhetspolitiske tema i EU eller NATO?

Under Maastricht-forhandlingene ble reelle forhandlinger om politisk union skjøvet fram til IGC. Tyskerne hadde store forventninger om at man på den kommende konferansen kunne fordype det politiske samarbeidet og styrke unionens overnasjonale element.¹⁸ Men Maastricht-avtalens formuleringer på dette punktet er svært uklare. Det kan se ut som om tyskerne må senke sine ambisjoner om en parallellitet mellom en økonomisk og en politisk union og dermed miste gjenytelsen for det økonomiske offer de har gitt til integrasjonen i EU.

Etter at det ble klart hvilke problemer de europeiske landene har med å komme til enighet i konflikten på Balkan, i lys av den franske tilnærmingen til NATO og foran NATOs møte i Madrid i juli 1997, ser det ut til at sentrale deler av det europeiske forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet vil bli kanalisert gjennom en europeisk pilar i NATO. Dette er foreløpig helt åpent, men en slik utvikling vil bety at sikkerhetspolitiske temaer som kunne ha vært gjenstand for beslutninger i IGC, blir skjøvet til andre fora.

Forholdet mellom den europeiske pilaren i NATO og EU (VEU) kommer til å være et tema som legger føringer for diskusjonene om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). Det ser ut som om målet for mange i dag er å bygge ut FUSP, uten at USA trekker seg ut av Europa. Hvis det europeiske forsvarssamarbeidet blir kanalisert til NATO, tillegges FUSP og VEU en mindre selvstendig rolle enn mange hadde tiltenkt dem ved 90-tallets inngang. Den gang ønsket spesielt franskmennene en rolle for FUSP gjennom VEU, som et alternativ til NATO. Tyskerne gikk i en balanse mellom et fransk-tysk og et atlantisk samarbeid, mens britene holdt fast på ønsket om ikke å bygge opp en selvstendig kommandostruktur ved siden av NATO.

For å befeste Frankrikes posisjon som europeisk stormakt også etter Tysklands samling, ønsker franskmennene å bygge ut et forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid hvor Frankrike har en selvskreven sentral politisk rolle. Men i dette sam-

18 I forkant av møtet i Dublin i april 1990 ble Kohl og Mitterrand enige om å arrangere en ny konferanse hvor man kunne etablere en politisk union. Ifølge Middlemas skulle målet da være å bygge opp en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og på lengre sikt et felles forsvar. Det var imidlertid mindre enighet om målsettingene for de institusjonelle reformene. Se Middlemas, Keith, op.cit.

beidet vil de fortsatt beholde sin nasjonale beslutningspolitiske myndighet. Her kommer de i konflikt med Tyskland, som ønsker et mer overnasjonalt samarbeid. Selv om det europeiske sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet foregår innad i NATO, ser det i dag ut til at franskmennene har tatt sine ambisjoner med seg inn i alliansen. De har fortsatt som mål å være det selvstendige Europas fremste politiske aktør.

Tyskerne er også ambivalente til det tysk-franske samarbeidet. Etter at britene ikke lenger har et *special relationship* med USA, har Tyskland til en viss grad overtatt denne posisjonen. Tyskernes balansegang mellom et fransk og et atlantisk samarbeid ser ikke ut til å bli enklere selv om det europeiske samarbeidet skulle bli organisert innen NATO. Problemene blir de samme fordi landene har ulike motiver og interesser i samarbeidet.¹⁹ En avgjørende faktor for et selvstendig europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid kan bli USAs evne og interesse av å spille en sentral rolle i europeisk politikk, og forholdet mellom USA og Russland.

Alle beslutninger om en politisk union som fattes i IGC, vil uansett være relatert til reorganiseringen og utvidelsen av NATO. Det vil ikke være overraskende om landene foretar enkelte justeringer og at de videre erklærer et behov for ytterligere utredninger knyttet til NATOs utvikling og VEUs traktatrevisjon i 1998. Hva man kan forvente av konferansen, er at det blir besluttet å innføre flertallsbeslutninger innen et avgrenset område. Det vil også bli bekreftet en enighet om å opprette en felles analyseenhet og å opprette en stilling som en såkalt *«FUSP»*. I spørsmålet om og i hvilken grad man skal knytte bånd mellom EU og VEU, er det ikke sikkert Tyskland og Frankrike får igjennom sitt forslag fra mars 1997 om en gradvis integrering som innebærer full integrering innen ni år. Både de nøytrale landene og Storbritannia er motstandere av dette, og det er svært usikkert om det er mulig å rikke på Storbritannias posisjon.

Forholdet mellom borgerne og EU

Etterhvert som det har vist seg vanskelig å komme til enighet om tunge mellomstatlige spørsmål som FUSP, har man i økende grad forsøkt å bli enige om forhold som har større appell til opinionen. Dette gjelder bl.a. borgernes grunnrettigheter, unionsborgerskap, transparens, subsidiaritet, arbeidsledighet, miljøspørsmål og generelt indre politiske forhold, den såkalte «søyle tre». På flere av disse områdene diskuteres det og gjennomføres et gradvis utvidet samarbeid. Jo færre store spørsmål man får løst, jo flere resultater vil man presse fram på disse områdene.

Etter å ha sett hvilken motstand Maastricht-avtalen har vakt i befolkningen utover på 90-tallet gjennom folkeavstemninger, parlamentsvalg og meningsmålinger, er politikerne blitt nødt til å legge større vekt på opinionen. Maastricht-avtalen kan ha ført til økt euroskepsis fordi integrasjonen etterhvert er kommet så langt at

19 Den fransk-tyske sikkerhets- og forsvarsavtalen som ble undertegnet av Kohl og Chirac i desember 1996, og som lekket i *Le Monde* 25.01.97 – ifølge *FAZ* 27.01.97 fra en tysk kilde – inneholdt mange intensjonserklæringer om felles analyse, felles planlegging, felles rustningspolitikk og å starte en dialog om kjernevåpnens rolle i europeisk forsvar. Hva det blir ut av dette, er foreløpig uvisst.

de enkelte beslutningene får større konsekvenser for befolkningen. Det er en tydelig splittelse mellom opinionen og dens politiske ledere når det gjelder behovet for en fordypelse av unionen.

Splittelsen kan skyldes politisk uenighet. Den politiske elite tolker det imidlertid slik at deres begrunnelse for integrasjonsprosjektet ikke oppfattes i befolkningen, fordi den ikke blir forstått eller fordi det ikke oppfattes som en relevant problemstilling. Derfor forsøker eliten å overbevise om integrasjonsprosjektets fortreffelighet gjennom propagandakampanjer²⁰ og ved å sette fokus på saker man antar ligger nær befolkningens interesser, som f.eks. innenrikspolitiske forhold. I tillegg legger man vekt på å komme til enighet om problemer alle mener er et onde. Eksempelvis gjelder det regjeringskonferansens fokusering på å løse narkotikaproblemer under det irske presidentskap.

Motstanden mot integrasjonsprosjektet har allerede satt sitt preg på den pågående regjeringskonferansen. Ambisjonene om hva man skal komme til enighet om, er så lave at det kan tyde på at man slipper en ny ratifiseringsrunde eller nye folkeavstemninger. Disse ville i tilfelle ha dukket opp i løpet av 1998, samtidig med valget i Tyskland på høsten. I Tyskland vil man ikke risikere at EU-spørsmål skal bli valgkampsak, til det er man altfor usikker på utfallet. I Tyskland ser det imidlertid ut til at man ikke kan forhindre at spørsmålet om en Euro vil stå sentralt.²¹ Den tyske befolkning er spesielt bekymret for sin D-mark. «Euro stark wie die Mark» er tittelen på et propagandaskrift utgitt av den tyske regjering i en kampanje for å overbevise befolkningen.²²

I Storbritannia er motstanden av en annen karakter, fordi den i mindre grad går som et skille mellom befolkningen og den politiske og økonomiske elite. Det er svært usikkert om man får en regjering som er integrasjonsvennlig nok (etter valget i 1997) til ikke å nedlegge veto mot forslag som kan føre til en tettere integrasjon for enkelte eller for helheten.

20 Ved inngangen til 1996 planla Kommissjonen en propagandakampanje for å skape engasjement for EU i opinionen. Den britiske regjeringen nektet å sette i gang en slik kampanje i Storbritannia, og vil ikke motta penger fra Brussel til den slags. Det er satt av 21 millioner Euro for 1996 og 30 millioner Euro for 1997 til informasjonskampanjer om ØMU. I tillegg til dette har Kommissjonen nedsatt en gruppe på 130 bestående av bankfolk, byråkrater, forretningsfolk og akademikere fra de 15 medlemslandene til å «selge» valutaunionen til opinionen. Det er også planlagt kampanjer i tyske og franske skoler. Kilde: *Financial Times* 09.10.96.

21 Da ministerpresident i Niedersachsen, Schröder, gikk ut i pressen i desember 1996 og erklærte at spørsmålet om en Euro måtte bli valgkampsak i valget 1998, møtte han motstand bl.a. fra forbunds-president Herzog som mente at dette var et så viktig spørsmål for Tyskland at det ikke kunne bli en valgkampsak. Herzogs motstand møtte ny motstand, hvor man bl.a. stilte spørsmål ved det tyske demokratiet hvis man ikke kunne diskutere slike politisk viktige saker. EU(Euro)-diskusjonen i Tyskland henger sammen med Kohls posisjon. Kohl ønsker ingen debatt, men det kan se ut til at den kommer likevel. Se bl.a. *Der Spiegel*, nr. 7, 1997 «Kanzlerdämmerung» (jf. *Götterdämmerung?*) og nr. 8, 1997 «Euro-Trip ins Ungewisse».

22 Skriftet «Der Euro stark wie die Mark», ble utgitt av Bundesministerium der Finanzen, 1996. Det var ment å være et informasjonsblad, men inneholdt utelukkende beskrivelse av hvilke positive effekter den nye europeiske valutaen vil få for tyske borgere.

Institusjonelle reformer

Det sier noe om situasjonens kompleksitet og regjeringskonferansens betingelser at man legger opp til en situasjon hvor man må trekke konklusjoner når viktige premisser mangler. Hvilke problemer dette fører til, er tydeligst for de planlagte institusjonelle reformene.

Regjeringskonferansen skal legge det institusjonelle grunnlaget for framtidens samarbeidsform. Gjennom de institusjonelle reformene skal man samtidig imøtekomme det enkelte lands ønsker, ta i betraktning en mulig todeling av unionen gjennom ØMU og legge de institusjonelle ordningene til rette for en union med over 20 medlemmer. Behovet for en fleksibel integrasjon er et svar på utviklingen av disse områdene, noe som betyr at man ikke kan diskutere institusjonelle reformer uten å ta i betraktning mulighetene for fleksible løsninger.

Men det er to andre motsetningsforhold som også vil være framtrepende i forhandlingene om institusjonelle reformer. Det ene er det tradisjonelle spørsmålet om overnasjonalitet versus mellomstatlig samarbeid, mens det andre gjelder forholdet mellom store og små land. Det er en kombinasjon av disse motsetningene som fører til at spesielt Storbritannia, men også Frankrike, både argumenterer for store lands interesser og for et mellomstatlig samarbeid i viktige spørsmål. Fordi Tyskland ønsker et overnasjonalt føderalt EU, blir ofte den tyske posisjonen et forsvar for de små lands interesser. Men skulle regjeringskonferansen fatte beslutninger som er til store lands fordel, er selvfølgelig også dette i Tysklands interesse.

Flere forslag fra de store landene vil redusere de små landenes innflytelse. Ett forslag går ut på å redusere antall kommissærer, noe som vil innebære at flere små land mister sin representasjon i Kommissjonen mens de store beholder sin. Et annet forslag er å forlenge presidentskapsperioden til ett eller to år og sette presidentskapet sammen av tre land. Her vil de små miste sin mulighet til å sette sitt preg på unionens dagsorden fordi det alltid vil være ett stort land med i troikaen mens de små land roterer. I Rådet ser det ut til at det går mot økt bruk av flertallsavgjørelser. Dette gjør det ekstra viktig for store land å foreta en justering av stemmeveivningen slik at den tar hensyn til medlemslandenes ulike folketall. Det er også blitt foreslått at man skal innføre et dobbelt flertall, dvs. at det kreves flertall i Rådet både etter vanlig vekting og veiet i forhold til folketallet i hvert enkelt land. Samtidig diskuteres størrelsen på et blokkerende mindretall i flertallsavgjørelser. Her kan man regne med at kravet blir satt så høyt at ikke flere små land kan slå seg sammen og blokkere de stores interesser.

Store lands ønsker om å øke sin relative innflytelse må også forstås ut fra den planlagte utvidelsen. I området mellom Irland og Polens østlige grenseelv Bug har bare seks land mer enn 35 millioner innbyggere. Disse er Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Italia, Spania og Polen – og utgjør ca. 330 millioner innbyggere. I et utvidet EU vil det utgjøre 2/3 av unionen, mens ca. 20 andre land vil utgjøre 1/3. Hvis man skulle beholde dagens stemmeveivtsfordeling i Rådet, og etterhvert gi nye medlemmer stemmevekt etter dagens regler, vil det bety at med en stor utvidelse vil små land kunne stemme ned store lands forslag, se figur 1.²³ Med økt

23 Se også Janning, Josef (1995).

bruk av flertallsavgjørelser blir det ekstra viktig for de store å øke sin vekting.

Hvis de store landene vinner fram, vil det bety en ytterligere hierarkisering av medlemsmassen. I realiteten vil dette si en institusjonell av en ny maktbalanse gjennom EUs strukturer. Hvis EU i framtiden ikke gjenspeiler de reelle maktforhold og det viser seg at EU-landene ikke klarer å komme til enighet om en felles politikk, kan det føre til at de store landene i større grad samarbeider utenfor EUs strukturer. Det er allerede flere eksempler på slikt samarbeid – f.eks. i forbindelse med den tyske gjenforening eller opprettelsen av kontaktgruppen for Bosnia.²⁴ Mer påfallende er det imidlertid når et slikt samarbeid utenfor EUs strukturer utelukkende består av EU-

land som samtidig taler EUs sak, slik de fem store gjorde under møtet med den tyrkiske presidenten i begynnelsen av februar 1997. Hensikten var å diskutere Tyrkias problematiske forhold til EU og medlemskaps spørsmålet.²⁵ Ifølge Maastricht-avtalen (art. J 5) er slike oppgaver forbeholdt EUs fungerende presidentskap, altså Nederland, eller eventuelt i følge med forrige (Irland) og neste presidentskap (Luxembourg).

En av begrunnelsene for at de fem store sammen omgikk EU-systemet, er problemet med å komme til enighet mellom alle femten.²⁶ Dette blir ikke lettere med en utvidelse. En slik oppsplitting av grupper innad i unionen – hvor samarbeidet organiseres utenfor EUs rammer – kan det bli mer av etterhvert som unionen utvides og det blir tydeligere at landene har forskjellige interesser. Kanskje er denne

Figur 1

	Befolkning i millioner	Stemmevekt i Rådet etter dagens regler
Belgia	9,9	5
Danmark	5,1	3
Finland	5,0	3
Frankrike	56,4	10
Hellas	10,1	5
Irland	3,5	3
Italia	57,7	10
Luxembourg	0,4	2
Nederland	14,9	5
Portuga	10,4	5
Spania	39,0	8
Storbritannia	57,4	10
Sverige	8,5	4
Tyskland	79,5	10
Østerrike	7,75	4
Kypros	0,7	2
Malta	0,4	2
Bulgaria	8,8	4
Polen	38,4	8
Romania	23,2	6
Slovakia	5,3	3
Slovenia	1,9	2
Tsjekkia	10,4	5
Ungarn	10,6	5

24 I begge disse tilfellene var samarbeidet forbeholdt USA, Russland (i forbindelse med Tysklands samling Sovjetunionen), Tyskland, Frankrike og Storbritannia. Frankrikes president Chirac foreslo i januar 1997 at en tilsvarende gruppe skulle forhandle fram et charter mellom Russland og NATO, noe han ikke har fått gjennomslag for.

25 Statsminister Tansu Ciller var på møtet i Roma i begynnelsen av februar med de fem store EU-landene Italia, Tyskland, Frankrike, Storbritannia og Spania.

26 Referert i FAZ 06.02.97.

femmergruppen bare en begynnelse på noe som i framtiden vil sette sitt preg på EUs samarbeidsform – og da ikke utelukkende gjennom institusjonaliserte fleksible løsninger.

Ut fra slike mulige alternativer kan det bli nødvendig med en økt formell hierarkisering mellom medlemmene hvis EU skal fungere i framtiden. Men dette er ingen enkel sak. Fordi de europeiske lands faktiske aktørhierarki er endret etter 1989-90, kan den realpolitiske styrkeprøven bak de institusjonelle reformene bli dramatisk.

Fleksibel integrasjon

De store visjoner er ikke tema for EUs regjeringsskonferanse. Det er en konferanse hvor man diskuterer tekniske løsninger. Men mange av disse vil likevel legge et vesentlig grunnlag for EUs videre samarbeidsform. Dette blir satt på spissen av det tysk-franske forslaget om å innføre en ny klausul i traktaten som skal gjøre det mulig for enkelte land å gå videre i et tettere samarbeid, uten at alle er med.

I forbindelse med Maastricht-avtalen ble det innført fleksible løsninger både gjennom britenes og danskenes «opting out» og ved at man la opp til mulighetene for en todeling gjennom en trinnvis etablering av ØMU. Videre sendte den tyske konservative forbundsgruppa opp en prøveballong i september 1994. Den såkalte «Schäuble-planen» foreslo den gang at det skulle opprettes en indre kjerne i EU bestående av Tyskland, Frankrike og Benelux-landene.²⁷ Et viktig forhold planen bar preg av, er Tysklands spesielle interesser i en utvidelse østover. Det ble framhevet at en fordykning må finne sted sammen med en utvidelse. Planen ble den gang raskt besvart fra Frankrike med utkastet til en variabel geometri.²⁸ Italienerne protesterte høylydt over at de ikke var tatt med, noe Kohl besvarte med at Schäuble-planen ikke var et offisielt dokument.

Tysklands og Frankrikes første offisielle forslag om en fleksibel integrasjon kom ett år senere i form av et felles brev i desember 1995.²⁹ Dette inneholdt forholdsvis vage formuleringer om å innføre en generell fleksibilitetsklausul. Dette ble konkretisert i et nytt tysk-fransk forslag til diskusjon på regjeringsskonferansen i oktober 1996. Forslaget er basert på en forutsetning om at målet for samarbeidet er videre integrasjon. Ønsket er å åpne for fleksibilitet innenfor de etablerte EU-institusjoner, og da først og fremst på områder som krever enstemmighet. Hovedbudskapet er at ingen land skal kunne bremse integrasjonen ved å nedlegge veto mot de landene som vil ha en tettere integrasjon. Samtidig skal ingen av de landene som vil og kan være med i en tettere integrasjon, kunne stilles utenfor.

27 CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, 01.09.94. Utgangspunktet for denne planen er at samarbeidet er kommet til et kritisk punkt hvor problemene må løses hvis ikke EU skal utvikle seg til å bli en frihandelszone.

28 Edouard Balladur, *Le Monde*, november 1994. Ønsket om å etablere en indre kjerne ble avvist, istedenfor skulle forskjellige land inngå i forskjellige samarbeidsstrukturer.

29 I et felles tysk-fransk brev datert 06.12.95 fra Baden-Baden til det spanske EU-presidentskap foran rådsrådet i Madrid senere samme måned. I et av de siste avsnittene antydes muligheten for å innføre en generell klausul.

Fra fransk og tysk side er forslaget om fleksibel integrasjon et svar på utviklingen innen ØMU og utvidelsesplanene. Forslaget kan også være basert på et ønske om å løse «det britiske problem» uten å sette Storbritannia totalt på sidelinjen. Storbritannia vil fortsatt delta i deler av samarbeidet, uten å hindre de som ønsker det i å arbeide tettere innenfor EUs rammeverk. Tyskland og Frankrike ønsker å holde britene innen EUs rammer, selv om de skulle velge å stå utenfor ØMU. Hvis man ikke lykkes i å binde opp britene, vil situasjonen kunne likne den vi hadde før 1972, da britene ledet en EFTA-blokk. Hvis man da i tillegg får Italia utenfor den indre kjerne, vil man kunne få rekonstruert et slags EFTA-pluss inne i EU, noe som ville gi britene et bedre forhandlingskort enn Tyskland og Frankrike ønsker.

Storbritannia er det landet som kunne ha størst interesse av et fleksibelt EU. Problemet for britene er at ved en gjennomføring av det tysk-franske forslaget vil britene fortsatt være en del av samarbeidet, men samtidig bli skjøvet helt ut på sidelinjen i forhold til Tyskland og Frankrike. Det mest kontroversielle er derfor britenes ønske om å bevare muligheten til å nedlegge veto mot at enkelte land arbeider tettere sammen. Britene ønsker ikke å være totalt avhengig av et kontinentalsystem som er styrt av Tyskland og Frankrike. De er fornøyd med sin «opting out»-løsning og ville heller ikke ha noe imot at EU ble et frihandelsområde. Det britiske argumentet er at hvis de andre landene ønsker å samarbeide tettere, kan de gjøre det utenfor kjernen av EUs lovgivning, på samme måte som VEU og Schengen-avtalen. Derfor møter de tysk-franske planene om innføring av en ny klausul motstand i Storbritannia. Britene vet hvordan de skal bruke sin vetorett og ønsker å bevare denne muligheten.

ØMU vil få en viktig funksjon i utskillingen av en indre EU-kjerne fra en løsere integrert ytre krets. Fleksibilitet kan bety mindre innflytelse for dem som ikke blir med i den indre kjerne. Italienerne er engstelige for at kjernen skal bli permanent. De har som mål å ikke bli skilt fra kjernen, men spørsmålet er om de vil klare å oppfylle de økonomiske kriteriene for medlemskap i ØMU.³⁰ I det italienske forslaget til fleksibel integrasjon er det derfor lagt vekt på at flertallsavgjørelser i Ministerrådet skal avgjøre om noen kan integreres tettere enn andre. Dette er en mellomposisjon mellom britenes ønske om enstemmighet og det tysk-franske ønske om full frihet til videre integrasjon for dem som vil og kan. I forbindelse med at det italienske forslaget ble presentert i januar 1997, ytret den italienske utenriksminister et ønske om at en gruppe av sterke stater ikke skal bruke «kjernen» til å fremme egne interesser på tvers av EUs mål og politikk.³¹ Mens italienerne er engstelige for å komme på et B-lag i ØMU – og derigjennom i EU-sammenheng – setter tyskerne seg på bakbeina for ikke å få D-marken (Euroen) full av lire.

30 Selv om medlemskap skulle bli underlagt politiske beslutninger og man ikke nødvendigvis forutsetter at landene oppfyller de økonomiske konvergenzkriteriene, er det ikke sikkert at Italia blir med fra første stund. Etter møtet i Dublin, hvor vedtakene om straffetiltak gjennom stabilitetspakten ble politisert, har italiensk medlemskap i ØMU møtt motforestillinger fra tysk hold. I pressen er dette bl.a. kommet til uttrykk i en leder i *FAZ* 07.01.97 hvor man uttaler seg kritisk til at italienerne bringer slett *Schlamperei* inn i EU.

31 Den italienske utenriksministeren Lamberto Dini presenterte sitt syn og det italienske forslag til en fleksibel integrasjon i EU, i *Financial Times* 04.02.97, under tittelen «The Roman Road».

De fleste små landene – og da spesielt de som har muligheter for å kvalifisere seg for medlemskap i valutaunionen – støtter forslaget fra de to kjernelandene. De frykter at alternativet kan være et tysk-fransk samarbeid utenfor EUs rammeverk, og der vil de ikke ha noen innflytelse.

Selv om alle landene ser behovet for mer fleksible løsninger, er det altså uenighet om hvordan dette skal organiseres. Her gjenspeiler landenes forslag og holdninger de enkelte lands nasjonale interesser i forhold til den politiske utviklingen. Hvilken løsning man ender opp med, vil være resultat av en politisk drakamp med en derav følgende kompromissløsning. Utfallet henger sammen med en endret maktbalanse i Europa – en balanse som også skal reflekteres innad i EU og hvor IGC inngår som en vesentlig del. Vedtakene – eller de manglende vedtakene – på IGC må ses i lys av dette.

Hvis man skal få til holdbare institusjonelle reformer i IGC, må det innebære at man dekker til motsetningsforholdet mellom Tyskland og Frankrike, som ble tydelig i forbindelse med diskusjonen om stabilitetspakten i Dublin i desember 1996.³² Samtidig må Tyskland og Frankrike på en eller annen måte komme til enighet med britene. Den fleksible integrasjonen kan føre til en avskalling av Storbritannia og en konsolidering av et kjerne-EU på kontinentet, omgitt av en løsere integrert ytre krets. Det kan se ut til at de to stormaktene Tyskland og Frankrike ønsker å sementere sitt felles lederskap. Dette er likevel ikke uproblematisk fordi de to landene har forskjellige motiver for samarbeidet, noe som til tider gir seg utslag i ulike strategier. Dessuten kan det umulig være i de to landenes interesse å skyve ut Storbritannia, både fordi de trenger britene som en balanserende tredjepart og fordi et Storbritannia utenfor EU vil kunne fungere som en tiltrekningspol for de land som eventuelt skulle bli misfornøyd innad i unionen. Utviklingen vil være avhengig av hvordan Tyskland og Frankrike behandler Storbritannia. Selv om de ikke skyver Storbritannia ut av det gode selskap, kan man ikke utelukke at britene velger en slik løsning selv.

De institusjonelle reformene vil høyst sannsynlig føre til en økt hierarkisering mellom medlemmene, slik at de store får styrket sin posisjon på bekostning av de små. Da vil Tyskland – sammen med de små landene – måtte gi seg, noe som landet også vil tjene på. Storbritannia og Frankrike ønsker at EUs institusjoner skal gjenspeile landenes størrelsesforhold, og de er sterkt imot å overføre myndighet til overnasjonale organer. De små landene kan føle seg presset fordi alternativet kan være et stormaktssamarbeid utenfor unionens samarbeidsstruktur. Vanskeligere kan situasjonen bli hvis et stort land som Italia skal måtte godta en posisjon på B-laget utenfor ØMU.

Uansett utfallet av IGC vil flere av de store spørsmål dukke opp igjen i andre sammenhenger. En mulighet er at man sørger for at IGC forløper uten konflikter

32 I et felles brev fra Kohl og Chirac, utformet 09.12.96 til det irske presidentskapet foran Dublin-møtet i desember, hadde de to landenes regjeringssjefer tydelige problemer med å komme til enighet om konkrete institusjonelle reformer. De var bare enige om å øke antall flertallsbeslutninger i Rådet og å redusere antall kommissærer. Fløsten av det som omhandlet institusjonelle reformer, var intensjoner eller vage formuleringer. Kilde: FAZ, 11.12.96.

ved å trekke de institusjonelle reformene ut av konferansen og inn i utvidelsesforhandlingene. Den reelle diskusjonen rundt FUSP kan komme opp i forbindelse med VEUs traktatrevisjon i 1998, presset fram gjennom endringene i NATOs kommandostruktur året før.

De vesteuropeiske landene står nå overfor utfordringer av grunnleggende karakter. De ønsker både å opprettholde gamle institusjoner og en praksis som ble utviklet under Den kalde krigens stabile system, og samtidig tilpasse disse til nye framtidige oppgaver. Dette er en motsetning som kan svekke EU-landenes evne til å komme til enighet. Samtidig har det skjedd en reell maktforskyvning mellom de europeiske land. Et nytt hierarki må etableres innenfor rammen av eksisterende strukturer. Det kan bli vanskelig å forene en fleksibel integrasjon med den enhetstankegangen som har ligget til grunn for EU siden det ble opprettet. Hvis ikke integrasjonen blir fleksibel nok, kan det føre til at EU-land organiserer samarbeid også utenfor EUs organer. Blir det derimot innført fleksibel integrasjon kombinert med planene om valutaunion og utvidelse, kan dette føre til en faktisk innsnevring av EU.

Referanser

- Bild Zeitung*, 05.12.91.
 Bingen, Jon & Schütze, Walter red. (1996), *Europe at the end of the 90s*, Europa-programmet, Oslo.
 Bundesministerium der Finanzen, *Der Euro stark wie die Mark*, 1996.
Der Spiegel, «Euro-Trip ins Ungewisse», nr. 8/1997.
Der Spiegel, «Kanzlerdämmerung» (1997), nr. 7.
Die Welt, 12.12.91.
Die Zeit, 20.12.96.
 Dini, Lamberto, «The Roman Road», *Financial Times*, 04.02.97.
Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.12.96, 07.01.97, 27.01.97 og 06.02.97.
Financial Times, 09.10.96.
 Gaarder, G., Johannessen, T. & Orban, F., *ØMU - et maktpolitisk instrument? Kan EU leve med ØMU?*, *Europa i dag*, nr. 11/1996, Europa-programmet, Oslo.
 Hansen Bunde, Kats (1996), «EU etter Maastricht og før 1996» i *Norge og Europa etter folkeavstemningen*, *Europa i dag*, nr. 8/1995, Europa-programmet, Oslo.
 Janning, Josef (1995), «Reform der Europäische Union» i Werner Weidenfeld red., *Politische und Institutionelle Konsequenzen der Erweiterung*, s. 265-281, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
 Kolboom, Ingo (1997), «Deutschland - Frankreich - Polen. Das Weimarer Dreieck: Lust oder Frust zu dritt?» i *Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, hefte 1, 53. årgang, februar 1997.
Le Monde, 25.01.97.
 McCarthy, Patrick ed. (1993) *France-Germany 1983-1993. The Struggle to Cooperate*, Macmillan Press, London.
 Middlemas, Keith (1995), *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973-1995*, Fontana Press, London.
 Papendorf, Knut (1996), *Tysklands forfatningsdomstols Maastricht-dom av 12. oktober 1993 og dens følger for den videre europeiske integrasjonsprosessen*, *Europa i dag*, nr. 2/1996, Europa-programmet, Oslo.
 Pöhl, Karl Otto, «Frankreichs Misstrauen in die Märkte ist gefährlich. Die künftige Europäische Notenbank muss frei von politischen Pressionen bleiben», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.01.97.
 Takle, Marianne i Bingen, Jon red., *1.ØMU 2. NATOs utvidelse og det europeiske sikkerhetssystem*, *Europa i dag*, nr. 6/1996, Europa-programmet, Oslo.
Wirtschaftswoche, nr. 12, 19.12.96 og nr. 5, 23.01.97.