

Geir Isaksen, høsten 1994.

Tre uker i Brussel

1. Prolog

Det å utvikle et lands jordbruk er en møysommelig prosess. En god bonde fra slutten av vikingtiden i Norge ville nok ha blitt forundret over et og annet dersom han hadde blitt plassert på en gård ved begynnelsen av dette sekelet. Men mye ville han ha kjent igjen, både av driftsformer og kultur. Nitti år seinere ville han ha følt seg fremmedgjort, han ville ikke ha hatt noen forutsetninger for å forstå de tekniske framskrittene som har preget jordbruksutviklingen i denne perioden. Endringene har vært enorme, men han ville kanskje likevel ha nikket anerkjennende til mye av det han så. Levende bygder, velholdte gårdsbruk og godt stell av dyr og planter.

Muligens ville denne vikingbonden også sett med anerkjennelse på bøndernes evne til å organisere sin virksomhet og sin handel. Deltakelse og innflytelse var viktige elementer også for hans samfunnsengasjement for 1000 år siden. Landbrukspolitikken ville derimot ikke være hans sterke side, og sammenhengen mellom politiske beslutninger og den enkeltes kår i jordbruket ville det nok være svært vanskelig å forklare ham.

Denne sammenhengen er komplisert også for vår tids bønder, og ikke mindre komplisert for de som står utenfor bondenæringen. Selv om de politiske rammebetingelsene for norsk landbruk må sies å ha vært stabile, har vi vondt for å se sammenhengene. Omsetningsloven for jordbruksvarer ble første gang vedtatt som en midlertidig lov i 1930, og har skapt grunnlaget for landbrukssamvirket og markedspolitikken i jordbruket. Hovedavtalen mellom Staten og de faglige landbruksorganisasjonene ble sluttet i 1950, og er grunnlaget for alle de etterfølgende jordbruksoppgjørene. I slike forhandlinger ble importsystemene for jordbruksvarer fastlagt, og priser og virkemidler i jordbruket har vært gjenstand for en vedvarende drakamp mellom bønder og Staten. Resultatet har alltid påvirket bøndernes inntekter og levekår, men det mulige utfall har aldri vært dramatisk forskjellig fra utgangspunktet. Gjennom alle endringene har det vært et stabilt grunnlag som har sikret en kontrollerbar utvikling.

I løpet av tre uker på våren 1994 forhandlet regjeringen Gro Harlem Brundtland om jordbrukets betingelser ved et norsk medlemskap i Den Europeiske Unionen. Den oppnådde et forhandlingsresultat som fullstendig endrer de politiske rammebetingelsene for alt jordbruk i Norge. Det er det full enighet om. Derimot strides det om hvordan denne avtalen vil påvirke den enkelte bondens framtid. Igjen snakker vi om kompliserte sammenhenger. Likevel vil jeg hevde at enhver kan skaffe seg et godt bilde av forhandlingsresultatet. Det er mulig å forstå de virkningene som vil oppstå i jordbruket og i næringsmiddelindustrien. Det er også mulig å forstå hvorfor forhandlingsresultatet ble som det ble.

Jeg vil beskrive prosessen fra de første kravene på jordbruksområdet ble reist fra Norges side sommeren 1993, til den nasjonale støttepakken ble ferdigstilt høsten 1994.

Hovedvekten vil bli lagt på de tre ukene i februar og mars da forhandlingene reelt sett ble gjennomført. Fortsatt er ikke bildet fullstendig, en del viktige forhold kan ikke få sin avklaring før Norge eventuelt har tiltrådt Unionen. Det utgjør likevel ikke annet enn nyanser i bildet, den enkelte bør nå kunne avgjøre om resultatet er akseptabelt. Den enkelte bør også avgjøre hvorvidt Regjeringens egen framstilling av resultatet er akseptabel. Det er også et viktig grunnlag for hvordan man skal stemme ved folkeavstemningen 28/11 - 1994.

2. Kravene

2.1 Utgangspunktet

Utgangspunktet for forhandlingene med EU var den norske søknaden om medlemskap. Det lyder selvsagt, men EU - siden i forhandlingene har funnet grunn til å minne de norske forhandlerne om dette mange ganger under forhandlingenes gang. Poenget med å fastslå dette er selvfølgelig at Norge i ved sin søknad har akseptert hovedlinjene i EUs regelverk. Man søker ikke medlemskap i en tennisklubb for å spille fotball.

På den annen side var hele poenget med forhandlingene nettopp å skape tilpasninger i EUs regelverk for å lette den norske adgangen til Unionen. Dette gjenspeiles i den prosedyren man har brukt ved forhandlingene. Første skritt for norske myndigheter var å gå igjennom alt relevant regelverk for de ulike områdene man skulle forhandle på, og merke ut de punktene som kunne skape problemer for tiltredelsen. På disse punktene ble det så utformet krav til endringer som kunne lette situasjonen for Norge, f.eks. ved at man foreslo nye kriterier for tildeling av støtte til jordbruket, eller unntak fra deler av EU-regelverket i en overgangsperiode.

Dette grunnlaget for forhandlingene er klart erkjent i det første norske kravdokumentet, eller posisjonspapiret som det ganske raskt ble hetende etter en fornorskning av den engelske betegnelsen "position paper". Dette dokumentet ble overlevert den 5. juli 1993. Hele dokumentet er på 5 sider, og er svært generelt i formen. Mesteparten av teksten er en beskrivelse av norsk landbruk og landbrukspolitikken betydning for bosetting, sysselsetting og miljø. I avslutningen skriver Regjeringen:

"Det er lagt vekt på at de nåværende støtteordningene innen EU ikke har det nivået og den formen som er nødvendig for å opprettholde jordbruksproduksjon i Norge. Spesielle ordningen for norsk jordbruk må sikre et tilfredsstillende inntektsnivå for bøndene, og må bygge på:

- De spesielle kjennetegnene ved norsk jordbruk;*
- behovet for en levekraftig jordbrukssektor bygd på det samlede produksjonsmønsteret, herunder også jordbruksproduksjonen i utkantområdene;*
- den betydningen jordbrukssektoren har for sysselsetting og distriktsutvikling."*

Regjeringen ble kritisert for at dokumentet var for vagt og defensivt. Svenskene hadde allerede lagt fram utførlige krav i ca. 150 punkter, på alt fra melkekvoter til veterinære spørsmål. Mange hevdet også at det første kravdokumentet på fiskerisektoren var mer

offensivt i tonen, og ble understøttet av Fiskeriministerens uttalelser om at Norge ikke hadde en eneste fisk å avstå ved et medlemskap. For dette ble han seinere døpt "No fish - Olsen" .

Landbruksdepartementet tilbakeviste kritikken. Man hadde startet forhandlingene lenge etter svenskene, og det var ikke rimelig å forvente at man skulle ha kommet like langt på dette tidspunktet. Dessuten hadde ikke svenskene de samme problemene å ta hensyn til. Prisforskjellen på jordbruksvarer mellom Sverige og EU var så liten at det ikke representerte noe tilpasningsproblem. Sverige hadde også gjennomført en hardhendt tilpasning i jordbruket, og struktur og vekstvilkår var mye gunstigere enn i Norge. Forøvrig hadde heller ikke svenskene vært særlig konkrete i kravene når det gjaldt å ivareta det mest vanskeligstilte jordbruket i Nord-Sverige. Det sto bare at man måtte finne en måte ("ways and means") å opprettholde denne virksomheten på.

Departementet lovte at det ville komme utførlige og meget konkrete krav i løpet av høsten. Det var allerede ført samtaler med fagpersoner i Kommisjonens direktorat for landbruk (DG VI), og departementet mente man kunne komme svært langt i å sikre norsk landbruk leveverdige vilkår i EU.

Det kom ikke fram så mye i offentligheten om hva slags krav Norge ville stille til EU, men de kontakter som var mellom Landbruksdepartementet og Bondeorganisasjonene understreket inntrykket av at man forberedte en omfattende pakke. Det ble også referert til kontakter med statsledere i Europa, som i samtaler med Statsministeren hadde uttrykt stor forståelse for de forhold norsk landbruk virker under, og som ville bidra til en god løsning. Mitt inntrykk fra samtaler på den tiden var at Landbruksdepartementet så meget optimistisk på situasjonen. Jeg ble ved flere anledninger spurt om Norges Bondelag kunne tenke seg å skifte standpunkt, dersom resultatet av forhandlingene ble slik at man kunne opprettholde jordbruket i omtrent samme stand som hittil. Det var ment som en realistisk problemstilling.

2.2 De finske kravene

Den 25/8 ble innholdet i den finske forhandlingsposisjonen for jordbruket offentlig kjent. Jeg vil bruke en del plass på å forklare Finlands posisjoner, og hvordan de var utarbeidet. Dette er nødvendig for å kunne forstå det som seinere skjedde for Finland i forhandlingene, og som på mange måter også ble avgjørende for Norge.

Den finske regjeringen besto av Centerpartiet og Det Moderate Samlingspartiet (tilsv. Høyre). Centerpartiet har sine røtter i jordbruket, og mange av de sentrale politikerne har nære relasjoner til landbrukets organisasjoner. Det Moderate Samlingspartiet ivaretar i større grad industriens- og det øvrige næringslivets interesser. I utgangspunktet var det få uoverensstemmelser mellom regjeringspartiene under utarbeidelsen av posisjonene for jordbruket.

De finske kravene tok sikte på å gi finske bønder full kompensasjon for inntektsvirkningen av en inntreden i EU ved "EU-like virkemidler". Finnene hadde ført oppklarende samtaler med Kommisjonen, særlig Generaldirektoratet for Jordbruk (DG VI) helt siden mars, og kravene var utformet i stor grad etter de anbefalinger de hadde

fått. Sterkt sammenfattet skulle støtten bygge på areal - og husdyrstøtte i hele Finland, etter satser som oversteg det nivået EU hittil hadde akseptert i sin landbrukspolitik. Begrunnelsen for kravet var de spesielle klimatiske forholdene nordlig jordbruk ble drevet under. Finnene ønsket en delfinansiering fra EU for disse virkemidlene. I tillegg ba Finland om å få bruke en nasjonalfinansiert transportstøtte i de nordligere områdene av Finland. På samme måte som Sverige hadde Finland en lang rekke enkeltkrav knyttet til kvoter, markedsordninger, forordninger vedrørende dyrehelse og plantehelse osv.

Det er viktig å merke seg at det finske kravet om overgangsordninger var ganske vagt. Dersom støtteordningene ble tilstrekkelig gode, så man ingen grunn til at overgangsordningen skulle være et problem. Målsettingen var å bytte støttesystem uten dramatiske følger for inntekt og sysselsetting i jordbruket. Det ble imidlertid gjort klart at Finland måtte ha en gradvis tilpasning til EUs prisnivå for jordbruksvarer. Dette kunne skje ved bruken av en metode for prisutjevning, der importen fra EU til Finland skulle ilegges en utjevningsavgift - og eksporten motta en tilsvarende restitusjon. Utjevningsbeløpene skulle trappes ned hvert år, slik at prisforskjellene til slutt ble borte. Dette systemet, som ble kalt ACA, var brukt ved alle tidligere utvidelser av EU. Finnene presiserte ikke lengden på overgangsordningen, unntatt for en del spesielle støtteordninger der man forlangte opptil tolv års overgangstid.

Finnene presiserte at de ikke drev forhandlinger etter syd-europeisk mønster, dvs at kravene ikke var stilt ut i fra en forventning om at man måtte gi bort en betydelig del. De kravene de hadde stilt var realistiske, og inneholdt ikke prutningsmonn.

Selve forhandlingsposisjonen var forberedt i et komitearbeid der både LO, arbeidsgiverorganisasjonene, forbrukerinteressene og landbruksorganisasjonene var representert. LO var i dette komitearbeidet kritisk til det støttenivået som ble fremmet fra Regjeringens side, en holdning som seinere også preget Sosialdemokratenes vurdering av de finske kravene. Deler av næringsmiddelindustrien var redd for en lang overgangsordning, der utenlandske matvarer basert på billigere råstoffer i større og større grad skulle få slippes inn i Finland, mens finsk næringsmiddelindustri måtte anvende dyrere råstoff - og dermed miste markeder. En slik tolkning av en gradvis pristilpasning bygger i beste fall på en misforståelse, men den medførte at det Moderate Samlingspartiet var skeptisk til denne overgangsløsningen.

Selv om de finske kravene ble framstilt som offensive av finnene selv, og inneholdt elementer som var nye i EU - sammenheng, var det en svakhet at man både innad i Regjeringen og også i forhold til Sosialdemokratene hadde sprikende oppfatninger rundt betydningen av visse av kravene. Dette var åpenbart kjent i Kommisjonen i Bryssel, og reduserte den finske tyngden i forhandlingene.

Norske myndigheter studerte de finske kravene nøye. Man hadde hatt jevnlig kontakt både på embedsmanns- og ministernivå. I begynnelsen av september var det konsultasjoner mellom de tre nordlige søkerlandene vedrørende kravene på jordbrukssektoren. Alle tre landene var enige i at en samordning av prinsippene for støtten ville styrke mulighetene for å få gjennomslag i Bryssel. Fra norsk hold ble det

sagt at de prinsippene finnene hadde bygd på var gode, men at nivået på støtten var for lavt til at det kunne gi et akseptabelt resultat i Norge.

2.3 Hovedkravene

Den 8. Oktober ble det norske posisjonspapiret på landbruk overlevert til EU. Allerede 1. Oktober hadde Gunhild Øyangen gitt en orientering til Norges Bondelag om innholdet i dokumentet. I sin orientering viste hun blant annet til den kontakt man hadde hatt med Sverige og Finland, og de felles trekk posisjonsdokumentene hadde, spesielt det norske og det finske. Men hun redegjorde også for ulikhetene. Svenskene var allerede på EUs prinsnivå, og trengte derfor ingen gradvis pristilpasning. Både svensker og finner var svært opptatt av å oppnå høye produksjonskvoter, og var mindre opptatt av inntektsaspektet for bøndene. For den norske regjeringen var det av stor betydning at man kunne opprettholde en høy støtte i hele landet. Øyangen understreket at man hadde hatt kontakter i EU, og at man derfor ikke var "helt ute på viddene". Hun sa videre at det ville komme signaler og rykter som ville være helt uspiselige for oss, men at dette hadde med posisjoneringen i forhandlingene å gjøre. Den norske regjeringen hadde ikke stilt mindre krav enn det den tenkte å oppnå.

Posisjonspapiret ble innledet med en redegjørelse for de målene den norske landbrukspolitikken skulle ivareta, og de prinsippene den var bygd på. Det ble pekt på at et av de overordnede politiske målene i Norge er å opprettholde bosetting og sysselsetting i hele landet. Den lave befolkningstettheten i Norge gjør de fleste utkantstrøkene svært utsatt for avfolkning. Dokumentet fastslår at landbrukspolitikken er en integrert del av regionalpolitikken, og at jordbruket bidrar til mer enn 50% av sysselsettingen i én av fire kommuner i landet. Videre er det et viktig hensyn at jordbruket skal oppnå inntekter som er sammenlignbare med andre grupper i samfunnet, og at det skjer en utjevning mellom ulike produksjoner, regioner og bruksstørrelser.

Deretter gikk man i dokumentet gjennom den virkningen et medlemskap i Unionen ville få for norsk jordbruk dersom det ikke kunne innføres spesielle ordninger for Norge. Det ble lagt fram beregninger som viste størrelsen på inntektstapet for tre ulike brukskategorier; nemlig et 13 kyrs melkebruk på vestlandet, et kornbruk på sør-østlandet med 384 da., og et bruk med 128 vinterfôra sau. Arbeidsvederlaget på disse brukene falt med henholdsvis 250.000kr, 130.000kr og 100.000kr dersom EUs priser og støtteordninger ble lagt inn i beregningene i stedet for dagens landbrukspolitikk.

For å kunne motvirke dette inntektstapet ba Regjeringen om å få innføre et spesielt støttesystem for hele landet, benevnt "Nordlig Landbruk", på samme måte som det finske. Dette støttesystemet skulle bestå av følgende elementer:

- Husdyrstøtte, dvs. et direkte bidrag til bonden for hvert husdyr han har. Satsene var ikke fastlagt i kravet, men det ble antydning en størrelsesorden på 6000 kr. pr. storfé - enhet. Det ble krevd en delfinansiering fra EU på mellom 25% og 65%.
- Arealstøtte, dvs et direkte bidrag til bonden pr. da. jord han har. Dette skulle gis til alt åker - og engareal. Satsene skulle variere med produksjonsform og beliggenhet. Heller

ikke for dette virkemidlet var satsene fastlagt, men det var antydning en størrelsesorden på 900 kr. pr. da. EUs andel av dette skulle variere fra 50% til 75%.

- Produksjonsstøtte, dvs en støtte som direkte eller indirekte varierer med den produksjonen bonden leverer. Dette kan f.eks. være et pristilskudd e.l. Støtten skulle variere etter beliggenhet, og være avgrenset til en nasjonal produksjonskvote. Begrunnelsen for dette tiltaket er at prisen på produktene i endel tilfeller ville kunne bli lavere enn de variable produksjonskostnadene. Dermed ville bøndene miste en viktig drivkraft til å produsere på en rasjonell og samfunnsøkonomisk fornuftig måte. Tiltaket skulle finansieres nasjonalt.

- Transportstøtte for frakt av husdyrprodukter fra gården til mottaksanlegget, samt støtte til transport av fôr til Nord - Norge. Også dette tiltaket skulle finansieres nasjonalt.

For de to siste virkemidlene ble det ikke spesifisert noe støttenivå, men i et regne - eksempel ble det antydning at de tilsammen burde kunne utgjøre 1/3 av den samlede budsjettstøtten til jordbruket.

Disse kravene var ryggraden i det norske posisjonsdokumentet. Innføringen av slike ordninger skulle gjøre det mulig for Norge å opprettholde et bærekraftig jordbruk i hele landet. Myndighetene understreket at de norske kravene ville innebære en tilpasning av EUs landbrukspolitikk til de forholdene som eksisterer i Norge. Man ba ikke om unntak, men om en tilpasning av EUs landbrukspolitikk til nye vilkår.

2.4 Kvotekrav og andre krav

I tillegg til disse kravene ble det fremmet en lang rekke krav vedrørende EUs markedsordninger, kvoter for produksjonen, dyre - og plantehelse, regionale støttetiltak i jordbruket m.m. Jeg skal under kort beskrive noen av de viktigste av disse kravene:

En lang rekke av landbruksproduksjonene er kvotert i EU. Disse kvotene er knyttet til støtteordningene, og det er enten forbudt eller svært ulønnsomt å produsere utover kvotene. De norske kvotekravene er presentert under:

Melk:	2093 Mio.
Ammekyr:	125.000stk
Okser:	230.000stk.
Søyer:	1.400.000stk.
Basisareal, korn:	475.000 ha.
Sukkerkvote:	60.000t isoglukose

Disse kvotekravene lå tildels betydelig over nåværende produksjon. For melkens vedkommende skyldtes dette at man i Norge har hatt et system med frivillig avståelse av kvoter. De som har avstått slike kvoter har en rett til å tre inn i produksjonen igjen. For å kunne gi rom for en slik seinere inntreden ba Norge om kvoter som oversteg den faktiske produksjonen.

Også ammekukvoten lå langt over den aktuelle produksjonen. I Norge har det normale vært å kombinere kjøtt - og melkeproduksjonen. Den spesielle norske kua, norsk rødt fe (NRF), har vært spesielt avlet fram for å gi best mulige resultater for en slik kombinasjon. I EU har produksjonen av melk og storfekjøtt mange steder foregått i adskilte besetninger. Kjøttet har vært produsert ved hjelp av raser med stor kjøttfylde, men med liten melkeytelse. I stedet for å melke kua har man latt ku og kalv gå sammen på beite, og kalven har tatt til seg melka på naturlig vis - derav navnet ammeku. Dersom Norge skulle bli medlem i EU så man for seg at den tradisjonelle kombinasjonsproduksjonen for melk og kjøtt ville vike for en spesialisert kjøttproduksjon. Denne produksjonen er kvotert, og det er et støttesystem knyttet til antallet ammekuer. For å kunne bygge opp en slik produksjon krevde Norge en kvote på 125 000 dyr, ca. ti ganger så mange som det nåværende tallet.

Oksekvotekravet var basert på den nåværende produksjonen av storfekjøtt, med tillegg for de nye oksene man ville få ved den økte ammeku - kvoten. Søyetallet lå noe over nåværende produksjon, og arealet for korn inneholdt forventet produksjonsøkning for korn til sukkerproduksjon, samt en del arealer brukt til ensilering av grøntfôr. Sukkerkvoten var begrunnet med at man ved et EU - medlemskap ønsket å bygge opp en sukkerproduksjon basert på korn, med basis i de støtteordningene som eksisterer for dette. En slik produksjon ville ikke kunne gi lønnsomhet uten kvote.

Foruten kvotekravene la Norge fram en del andre krav med tilknytning til markedsordningene. Noen av disse skal refereres her:

I Norge drives det en prisutjevning for melk. Denne ordningen bidrar til at bøndene over hele landet får omlag samme prisen for melka - uansett om denne anvendes som konsummelk eller brukes til produksjon av smør eller ost. Norge krevde å få fortsette slik prisutjevning.

Norge har en eksportkvote for ost til USA på 7.200t. Den altoverveiende delen av denne kvoten blir fylt av Jarlsbergost, ca.6.900t. Etter EUs regelverk blir slike kvoter overtatt av EU, og fordelt blant medlemslandene. Som motytelse får de nye medlemslandene del i Unionens 3.landskvoter. Norge krevde å få beholde sin kvote til USA fordi dette markedet har akseptert Jarlsbergosten som en merkevare, og gir en relativt høy pris for denne.

2.4 Krav til overgangsordninger.

Landbruksdepartementet hadde arbeidet ganske mye med systemer for overgangsordninger. Man hadde landet på et forslag som lignet på det som ble praktisert for Portugals vedkommende da dette landet trådte inn i EU. Kort fortalt besto dette systemet av en femårsperiode der handelen var meget begrenset, og Portugal la til rette sine institusjoner slik at disse kunne fungere i EU. Deretter anvendte man en gradvis prisnedtrapping over fem år, slik det er beskrevet i avsnittet om de finske kravene. I denne perioden var handelen kvotert, med gradvis økende kvoter. Ved utløpet av overgangsperioden falt både prisutjevningen og kvoteringen bort.

Regjeringen la ikke fram et spesifisert krav til lengden på overgangsperioden. Det ble pekt på at prisforskjellene var store, og at en overgangsperiode måtte ta hensyn til dette. Fra forhandlingsledelsen ble det pekt på at Finland hadde forlangt opp til 12 år, og at Norge neppe kunne nøye seg med noe mindre.

I Kravdokumentet står det at en slik overgangsperiode som Norge har forlangt krever grensekontroll. Dette viste seg å bli et svært vanskelig spørsmål for Norge seinere i forhandlingene, men på det tidspunktet kravene ble fremmet var det ikke ventet at overgangsordningene skulle representere et stort problem. Man visste riktignok allerede da at det var uenighet innad i Kommisjonen om denne formen for overgangsordning, men DG VI og landbrukskommisær Steichen hadde klart uttrykt støtte for et slikt forslag. Steichen hadde til og med gått så langt overfor finnene at han hadde lovt å bringe dette i orden. "Kommisjonen kan ikke gå imot meg på et område som så klart faller inn under min myndighet", hadde han uttrykt overfor en finsk minister. De norske myndighetene bekymret seg derfor lite over det, men arbeidet heller aktivt for å forberede et system som kunne gi en fornuftig overgang til det støttesystemet som var foreslått. I dette arbeidet var også de økonomiske organisasjonene i landbruket involvert, blant annet med beregninger av virkningene av ulike systemer, og med forslag til løsninger for de enkelte sektorene.

2.5 Bondelagets reaksjon.

Kravene Norge stilte på landbruksområdet ble oppfattet som ambisiøse. Uttrykk som "tøffe" og "offensive" ble også brukt. Dette var et inntrykk Regjeringen selv ønsket å forsterke. Regjeringen ville sikre et levedyktig jordbruk over hele landet. Riktignok måtte man akseptere konkurranse i markedet etter en viss overgangsperiode, men ulike ordninger skulle gjøre norske bønder i stand til å møte denne konkurransen.

I Norges Bondelag ble posisjonspapiret tatt i mot med en viss forundring. Kravene var konkrete når det gjaldt kvoter, og åpnet for en økning av produksjonen i de fleste produksjonskategoriene. Dette var i tråd med mange bønders interesser. Argumentene den norske Regjeringen brukte overfor EU for å styrke de norske kravene var til forveksling like de argumentene Bondelaget selv hadde brukt så flittig i alle år. Beregningene over forventet innteksttap for jordbruket ved en inntreden i EU lå i samme størrelsesorden som Bondelagets egne beregninger, kanskje litt over. Alle påstander om svartmaling i den sammenhengen hadde altså Regjeringen gjennom sine egne beregninger effektivt torpedert. De antydde støttenivåene var uforpliktende, men de satte likevel en målestokk for hva Regjeringen måtte oppnå før forhandlingsresultatet kunne kalles tilfredsstillende.

Det ble fundert mye i Norges Bondelag over hvordan Regjeringen kunne våge å lansere såvidt offensive krav. Den hadde gjennom dette opparbeidet en 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. Man forundret seg også over at dette dokumentet

ikke var framlagt foran Stortingsvalget som ble avholdt den 20/9. Det kunne opplagt ha redusert Arbeiderpartiets troverdighetsproblem i utkantene - der partiet hadde størst problemer med å holde på velgerne.

Den mest nærliggende løsningen på det siste spørsmålet var den Landbruksminister Gunhild Øyungen selv ga; man var rett og slett ikke ferdige før. Når det gjaldt eventuell forhåndsklarering var usikkerheten større. Alle, også Norges Bondelag, hadde stor respekt for Statsministerens internasjonale kontakter. Vi hadde stadig vekk sett reportasjer der hun beveget seg scenevant i selskap med Kohl, Mitterand og Delors. Var det virkelig mulig at EU kunne akseptere en spesiell løsning for vår nordlige krok av Europa, og la de beskrevne kravene slippe igjennom? Øyungen hadde jo også i sin redegjørelse for Bondelaget understreket at man hadde hatt kontakter og fått gode råd fra EU.

Meningene var nok litt delte i Bondelaget når det gjaldt svarene på disse spørsmålene. Etterhvert ble den herskende oppfatningen at kravene vedrørende kvoter var urealistiske, men heller ikke så viktige. Kravene til spesielle ordninger var meget viktige, men sannsynligvis svært krevende å få gjennomslag for. Det var ønskelig at Regjeringen konkretiserte kravene til støttesatser. For det første ville det forplikte Regjeringen i større grad, og for det andre ville det umuliggjøre en bortforklaring dersom forhandlingsresultatet ble betydelig svakere.

Lederen for Norges Bondelag, Bjørn Iversen, kommenterte posisjonsdokumentet på denne måten i et brev som ble distribuert til de forskjellige landbruksorganisasjonene:

"Det som kan sies på den positive side er at regjeringens opplegg for inntektsvirkemidler går langt i forhold til det som i dag ligger innenfor rammen av EFs felles landbrukspolitikk. Spesielt produksjons- og fraktstøtte vil bli et vanskelig tema i forhandlingene. Med forbehold om hva regjeringen konkret vil legge inn av satser, er det dekning for å si at opplegget har en bedre form enn det finske. Norge legger større vekt på inntektstiltak og mindre vekt på kvoter langt over dagens produksjon enn det Finland gjør. Så lenge hverken ambisjoner eller satser og overføringer er nærmere konkretisert, blir likevel det hele ganske uforpliktende."

3. EU svarer

3.1 Organiseringen av forhandlingene på EUs side.

Det er viktig for å kunne forstå forløpet av forhandlingene at man har et visst begrep om hvordan disse forhandlingene ble organisert på EUs side.

Norge og de andre søkerlandene forhandlet med Unionsrådet (tidligere kalt EUs ministerråd) om vilkårene for tiltredelsen. Rådet, som det kalles i dagligtale, er EUs øverste organ, og vedtar lover og foretar bevilgninger. Rådet består av medlemslandenes Regjeringer. Ministerne fra de enkelte medlemslandene møter med et varierende antall stemmer avhengig av folketallet i det landet de representerer. Rådet beslutningsfatning er delt etter fagområder. Dersom det er jordbrukssaker man diskuterer er det jordbruksministerne som møtes - er det finanspolitikk møtes

finansministerene. Utvidelsesforhandlingene ble ført på utenriksministernivå, men med de berørte fagministerene tilstede i forhandlingene under diskusjonene vedrørende deres fagområder. I mange saker ble det ført forhandlinger på såkalt stedfortredernivå, dvs mellom søkerlandenes ambassader og representanter fra medlemslandenes ambassader.

Norges krav i forhandlingene ble stilt til Rådet, men oversendt Kommisjonen. Dette organet kan sammenlignes med vår regjering, men har større selvstendighet. Kommisjonen har også forslagsmonopol, dvs. at alle lover, forordninger m.m skal forberedes av Kommisjonen. Det er Kommisjonen som råder over det største byråkratiet i Bryssel, og som har ansvaret for den daglige driften av EU. Kommisjonen ledes av en president (Jaques Delors) som er utpekt av medlemslandenes statsledere. Formelt plukker så presidenten ut Kommisærene etter nominasjon fra de enkelte medlemslandene, i realiteten er det medlemslandene som utpeker disse. Presidenten tildeler ansvarsområder til den enkelte Kommisær. Disse ansvarsområdene følger oppdelingen i departementer, eller direktorater - DG' er som de kalles i dagligtale (DG = Direktorat Général). I tråd med den formelle myndighetsfordelingen i EU, var Kommisjonen ansvarlig for å utarbeide et forslag til EUs felles posisjoner i forhandlingene.

For å koordinere alle sine aktiviteter vedrørende utvidelsesforhandlingene hadde Kommisjonen opprettet en egen prosjektgruppe - eller Task-Force som den ble kalt i Bryssel. Gruppen sorterte under under utenriksdirektoratet (DG I), og var ledet av dansken Steffan Smidt. Denne gruppen satt med det daglige ansvaret for forhandlingene, og hadde stor innflytelse på utformingen av Kommisjonens forslag til felles posisjoner.

Den faglige forberedelsen av Kommisjonens forslag vedrørende jordbruk skjedde i landbruksdirektoratet - DG VI. Også her var det oppnevnt en egen gruppe med koordineringsansvar for utvidelsesforhandlingene. Gruppen var ledet av Jaques Vontron, og rapporterte til visegeneraldirektør Rolf Møhler, som var den løpende ansvarlige for DG VI sine aktiviteter under forhandlingene.

Som tidligere nevnt hadde norske forhandlere ført oppklarende samtaler med DG VI om problemer og mulige løsninger på forhandlingene på jordbrukssektoren. De fleste av disse samtalene ble ført på embetsmannsnivå. Den jordbruksansvarlige i det regjeringsoppnevnte forhandlingsutvalget, Gabriella Dånmark, hadde i løpet av hele prosessen ca. 20 møter med Møhler og hans folk. I tillegg var det et enda større antall møter mellom eksperter på lavere nivå. Landbruksminister Gunhild Øyanger hadde på sin side møter med landbrukskommisæren René Steichen, som altså var "politisk ansvarlig" for DG VI.

3.2 Kommisjonens første svar.

Lenge før Norge hadde levert sine krav, var Kommisjonen i gang med å klargjøre sine prinsipielle holdninger til jordbruksspørsmålene i utvidelsesforhandlingene. Allerede i midten av september var det forespeilet et dokument som skulle tilkjennegi kommisjonens synspunkter på visse prinsipielle spørsmål på jordbruksområdet.

Forarbeidet var gjort i DG VI, og oversendt Task - Force. Der stoppet det imidlertid. Det var store motsetninger i Kommisjonen, spesielt var spørsmålet om overgangsordninger vanskelig. DG I med van den Brock i spissen ønsket ikke at søkerlandene skulle få en overgangsordning som medførte fortsatt grensekontroll. DG VI og Steichen anså et slikt overgangsregime som helt nødvendig for å kunne få en noenlunde kontrollert tilpasning til nye priser og betingelser.

I denne fasen gikk det mange rykter, og spekulasjonene florerde. Selv var jeg ganske svak for et resonnement som gikk ut på at Norge ville trekke sin søknad, med henvisning blant annet til at tilbudet på jordbrukssiden lå an til å bli for dårlig. Med en slik manøver kunne Regjeringen øke sin oppslutning i utkant - Norge og blant nei - folk, og samtidig ha hendene fri til å levere en ny søknad et par år seinere. De ville unngå splittelse i partiet, og kunne vise til svenskenes- og finnenes erfaringer ved neste runde.

Bakgrunnen for disse ryktene var at Kommisjonens utkast til felles posisjoner visstnok ikke befattet seg med de norske kravene, og at Eivinn Berg visstnok forventer en omplassering. Ryktene ble avsannet fra de norske forhandlerne. De forklarte at årsaken til ryktene var at Kommisjonen på et tidlig tidspunkt ikke trodde Norge skulle klare å fremme sine krav slik at EU kunne hensynta disse i sine "common positions". Vedrørende Eivinn Berg hadde det lenge vært forventet at han skulle få en ny stasjon (Washington ?) sommeren 94, og at dette ikke kunne settes i sammenheng med ev. spekulasjoner om tilbaketrekking av den norske søknaden.

Den 4/11 behandlet Kommisjonen det første av to dokumenter vedrørende forslag til felles posisjoner. Dokumentet var ganske prinsippielt i innholdet, det var ment å gi retningslinjer for den seinere utformingen av de konkrete tilbudene til søkerlandene. Det var pekt på to hovedproblemer - å bringe prisene i overensstemmelse med EUs prisnivå, og å bringe støtteformer og - satser i overensstemmelse med CAP. Det ble spesielt pekt på at prisstøtte er uforenlig med systemet i EU. Selv om det ble erkjent at støttenivået overfor jordbruket ved en inntreden i EU ville synke, ble det ikke pekt på andre alternativer i dette dokumentet enn å anvende EUs markeds - og regionale ordninger, og i spesielle tilfeller anvende nasjonale støtteordninger av visse slag. Det het riktignok at avvik fra markedsordningene kan tillates i ytterst spesielle tilfeller når det er nødvendig utifra forholdet i søkerlandet. Litt kryptisk het det at "overgangsordninger kan ikke utelukkes".

Det ble i dokumentet fastslått at kvotene skal fastlegges i henhold til EUs regelverk der dette er relevant. For sukker og melk var formuleringene litt rundere. Det var ingen åpning for de krav søkerlandene hadde stilt om høyere kvoter, f.eks det norske kravet på kornareal og ammekyr.

Vedrørende markedsorganisering var det pekt på behovet for en fri vareflyt, og avvikling av alle monopoler, uansett nivå i handelen. Dette var adressert spesielt til Norge og våre markedssystemer. Mellom linjene sto det her at det norske kravet om lik utbetalingspris for melk over hele landet ikke kunne imøtekommes.

Dette dokumentet var åpenbart skuffende for forhandlerne i de tre nordiske landene. Kommisjonen var meget restriktiv i sine anbefalinger, også på områder der den etter søkerlandenes vurderinger kunne ha åpnet litt opp. Spesielt for Norge og Finland var dette nedslående lesning. Svenskene hadde noen uker tidligere fått negative svar på sine krav om veterinære forhold, og var nok mer bekymret for dette. Bekymringen skyldtes ikke først og fremst at resultatet ville gi forverrede kår i svensk landbruk, men at opinionen var meget opptatt av spørsmål om dyrehelse og behandlingen av dyrene i Sverige. Med et så dårlig resultat i forhandlingene ville folkemeningen snu enda sterkere mot EU.

Det ble fra mange hold spekulert i hvordan et "politisk gjennombrudd" eventuelt kunne bringe EU på glid i tilbudsgivningen. Her var det ulike vurderinger. Noen, blant dem våre forhandlere, hevdet at vi ikke kunne vente annet fra Kommisjonen. Løsningene måtte søkes på politisk hold, blant statsledere og regjeringsmedlemmer i medlemslandene. Kommisjonen var regelstyrt, og hadde liten frihet. Når derimot vår statsminister og hennes kollegaer kom på banen kunne man begynne å "flytte på betongklossene i DG VI", som en av våre forhandlere uttrykte det.

Mot denne oppfatningen hevdet andre at all erfaring viser at Kommisjonen er mer imøtekomende enn medlemslandene, dvs Rådet. Det er ikke mulig å få et bedre tilbud enn det Kommisjonen starter med. Norske forhandlere har mange ganger i andre sammenhenger opplevd at Kommisjonen har måttet vende tilbake til forhandlingsbordet med strammere rammer enn det de startet ut med.

Norske forhandlere trodde på den første forklaringen, og det ble innledet en omfattende "sjarmoffensiv" for å overbevise medlemslandene om berettigelsen av de norske kravene. Både landbruksministeren og flere av hennes rådgivere besøkte ulike europeiske hovedsteder for å argumentere for de norske kravene. Over alt møtte de forståelse på det overordnede plan, men tildels klar motstand når man begynte å diskutere enkeltspørsmål. Blant annet var det mange av medlemslandene som motsatte seg at Norge skulle få utvide sin produksjon når alle andre måtte regne med en stadig reduksjon i kvotene. Parallelt med den norske sjarmoffensiven drev finnene med tilsvarende virksomhet, stort sett med de samme argumentene og for de samme løsningsmodellene som Norge.

Samtidig med at nordmennene prøvde å fordøye Kommisjonens første dokument, ble det klarere og klarere at spørsmålet om overgangsordninger var i ferd med å tippe i Finlands og Norges disfavør i Kommisjonen. Dette var en kraftig kalddusj for forhandlerne. Hittil hadde man tatt det for gitt at Steichen kunne få gjennomslag for sine synspunkter, men nå ble det åpenbart at han hadde en svak posisjon i Kommisjonen. Dermed ble hele strukturen i de norske kravene også mye mer utsatt. I og med at alt var bygd opp i samråd med DG VI, var det av avgjørende viktighet at man kunne ha tiltro til de rådene man fikk. Men dersom Steichens innflytelse var så liten som spørsmålet om overgangsordninger kunne tyde på, hadde de norske og finske forhandlerne på sett og vis mistet fotfestet. En finsk forhandler sa i ettertid at han på det tidspunktet følte at forhandlingene på jordbrukssektoren var i ferd med å punktere, alt hang i løse luften. Medarbeiderne i DG VI var like fortvilte som de norske forhandlerne. En av dem uttrykte

ganske friskt at "Ayatollaene i DG I er så blendet av den ideologiske glansen fra det indre markedet at de har mistet evnen til å tenke praktisk."

3.3 Kommisjonens andre svar.

Kommisjonens andre bakgrunnsdokument, som skulle omhandle strukturpolitikk, regional støtte, landbruksstøtte og overgangsordninger var ventet behandlet i Kommisjonen og framlagt onsdag den 24. November. Torsdagen før ble det meldt fra den norske delegasjonen i Bryssel til Landbruksdepartementet at Kommisjonen høyst sannsynlig ville avvise den gradvise pristilpasningen, fordi det ville kreve grensekontroll. Slik kontroll var i strid med det indre markedet.

Øyangen gikk dagen etter ut med en klar melding om at hun ikke kunne akseptere en overgangsordning uten grensekontroll. Hensikten var å hindre slike formuleringer i å nedfelle seg i Kommisjonens dokument. Både norske og finske myndigheter var redd for at Kommisjonen etter en slik lang drakamp ville legge mye prestisje i standpunktet, og at det derfor ville bli vanskelig for Rådet å komme Norge i møte. I tillegg til Øyangens offentlige ultimatum, var det stor aktivitet bak kulissene. Alle kommisærene ble oppringt av norske eller finske ministre. Også på høyeste hold, dvs. mellom Jacques Delors og Gro Harlem Brundtland, ble det tatt kontakt om denne saken.

Også på andre punkter var det drakamp bak kulissene i Kommisjonen. Task - Force arbeidet med et forslag som ville medføre en viss delfinansiering fra EUs side av de ordningene for Nordlig Landbruk som søkerlandene hadde bedt om. Dette var spesielt viktig for Finland, som så faren for at en nasjonalt finansierte støtteordning ville belaste statsbudsjettet i for stor grad. Riktignok hadde Kommisjonens første dokument vært svært forbeholdent, men man kunne se en åpning for spesielle støttetiltak i de nordligste områdene. Finnene kjente til disse diskusjonene, og la vel så stor vekt på dette aspektet som på spørsmålet om overgangsordninger. Mens overgangsordningene hadde en betinget støtte i det politiske miljøet i Finland, sto både Regjeringen og opposisjonen helhjertet bak kravet om delfinansiering.

Kommisjonens andre dokument ble som ventet framlagt den 24. November. Det var formet som et memorandum fra kommisær van den Broek, og skulle være retningsgivende for forslagene til felles posisjoner. Allerede dagen før var dokumentet kommet i spredning i de jordbruksinteresserte miljøene i Bryssel. Det omhandlet struktur- og regionalpolitikk, landbruksstøtte og overgangsordninger.

På det regionalpolitiske området var Kommisjonen positiv til Norges krav om å få innlemme de fire nordligste fylkene blant de mest støtteberettigede områdene i EU, de såkalte Mål 1 - områdene. Selv om ikke noe beløp ble nevnt i dokumentet, var det mulig gjennom henvisninger til støttenivået i andre Mål 1 - områder i Nord - Europa å anslå forventet bevilgning til ca. 600 mio. kr. pr. år. Dette ble positivt mottatt av de norske forhandlerne.

Også for spesielle regionalpolitiske tiltak i jordbruket, de såkalte Mål 5a virkemidlene, viste Kommisjonen en viss imøtekommenhet. Disse tiltakene har stor betydning for landbruket. Hovedmålet er å rasjonalisere næringen gjennom å bidra

til utviklingen av større og mere effektive enheter. Likevel er det en rekke støtteordninger innenfor dette målområdet som ikke primært virker til strukturrasjonalisering. Virkemidler er investeringsstøtte, støtte til unge jordbrukere, støtte til utvikling av foredlingsindustri og markedsføringsapparat for jordbruksprodukter, og spesiell støtte til vanskeligstilte jordbruksområder, også kalt LFA - støtte.

I pressemeldingen fra Kommisjonen, men ikke i selve dokumentet, ble det pekt på at nordlig bredde kan brukes i stedet for høyde over havet som kriterium for tildeling av fjell - støtte, en form for LFA - støtte som åpner for en noe friere bruk av støttesystemet enn ordinær LFA - støtte.

Roma -traktatens artikler 92 -94 inneholder et prinsipielt forbud mot at medlemsstatene i EF gir statsstøtte som kan virke konkurransevridende, og som kan påvirke handelen mellom medlemsland. Fra dette forbudet er det gitt visse unntak, knyttet til regioner der det er lav relativ inntekt eller høy arbeidsledighet. Norge hadde bedt om at lav befolkningstetthet også skulle danne et unntakskriterium, og at man skulle få anledning til å anvende regional transportstøtte. Kommisjonen var imøtekommende på begge punkter, og antyder en befolkningstetthet på under 10 personer/km² som kriterium.

På jordbruksområdet var tonen betydelig mer avvisende enn for regionalpolitikken. Kommisjonen erkjente at en innføring av CAP ville medføre en meget stor inntektsreduksjon for bøndene i 3 av de 4 søkerlandene, og viste til at Norge har et spesielt høyt støttenivå. Selv om man fikk utbetalt full fjell - og LFA - støtte, og et miljøbidrag på 250 kr/da, ville inntektsbortfallet være i størrelsesorden 35 - 50 %. Samtidig fastholdt Kommisjonen at den felles landbrukspolitikken (CAP) måtte innføres, men at det måtte skje gradvis for å unngå for dramatiske virkninger. I en overgangsperiode skulle derfor den nasjonale landbrukspolitikken avvikles mens CAP ble faset inn. Det blir spesielt understreket at man ikke kunne ivareta målet om "å opprettholde så mange gårdsbruk som mulig i drift".

Når det gjaldt de norske kravene om ekstra areal - og husdyrstøtte, transportstøtte og produksjonsstøtte, ble disse avvist. Produksjonsstøtten ble avvist med henvisning til at det ikke er regionale målsettinger knyttet til EUs prispolitikk - "det indre markedet forutsetter et felles prisnivå".

Kommisjonen åpnet for at det kunne gis varig nasjonal støtte i de nordligste områdene der de klimatiske vilkårene for jordbruk er dårligst. Det framgikk ikke av dokumentet hvilke områder man her tenkte på, men i pressemeldingen ble det vist til "certain Nordic areas with the most severe difficulties in very sparsely populated regions." Disse formuleringene ble tolket slik at ikke hele Norge kunne få slik støtte. Både for finnene og for nordmennene var dette meget skuffende. Både de strenge formuleringene når det gjaldt utbredelse, og det faktum at EU ikke ville bidra til finansieringen, ble meget dårlig mottatt

Den største skuffelsen var likevel knyttet til Kommisjonens konklusjon vedrørende overgangsordningen for jordbruket. I dokumentet fastslås det at endemålet for overgangsperioden er at søkerlandene overtar EUs regelverk "in all its aspects". Det

pekes videre på at EU nå har innført det indre markedet og CAP -reformen, og at de tidligere metoder for tilpasning av nye medlemmer til EU ikke lenger kan anvendes.

Kommisjonen foreslo en overgangsordning der prisene blir tilpasset til EUs indre marked fra dag 1. For å kompensere produsentenes tap, skulle det betales en direkte støtte som skulle nedtrappes gjennom overgangsperioden. Støtten skulle finansieres nasjonalt.

Kommisjonen pekte på at budsjettkravene for denne overgangsordningen ville bli betydlige, og at det ikke kunne utelukkes at søkerlandene ville kreve medfinansiering fra EUs side. Dette ble oppfattet som en invitt til forhandlinger. Det ble understrekes at overgangsstøtten måtte være tidsavgrenset, og så kort som mulig. Den måtte ikke "smitte over" til eksisterende medlemsland.

Selv om det flere steder i dokumentet ble pekt på behovet for å opprettholde sysselsetting og bosetting i distriktene, er det helt klart at Kommisjonen mente at en rask og omfattende strukturrasjonalisering i det norske jordbruket var nødvendig. Man skulle kunne klare seg med de virkemidlene som gis gjennom CAP og regionalpolitikken, ellers burde man ikke drive jordbruk.

3.4 Rådet venter...

Etter at Kommisjonen hadde utarbeidet sine grunnlagsdokumenter for utarbeidelsen av felles posisjoner, skulle den etter planen fremme konkrete forslag til svar på alle søkerlandenes krav. Rådet, altså de tolv medlemslandene, skulle så utforme sine standpunkt. Deretter kunne de reelle forhandlingene begynne. Men det lakket og led mot jul uten at Rådet hadde samlet seg om noe svar på de viktigste spørsmålene.

Kommisjonen på sin side hadde overlevert hovedparten av sine utkast til posisjoner til Rådet, representert ved utvidelsesgruppen under COREPER (en gruppe satt sammen av representanter fra de enkelte medlemslandenes ambassader i Brussel). Det var i denne gruppen saksbehandlingen stoppet opp for de fleste posisjonenes vedkommende. Forsinkelsene var hovedsaklig oppstått pga. en enorm saksmengde. Fra DG VI ble det litt tørt sagt at den nye Rådsbygningen, som da var under oppføring i Bryssel, ville bli en enorm garasje, der de parkerte *biler* i underetasjen og *saker* i alle de andre etasjene.

Det hadde imidlertid også oppstått forsinkelser i DG VI . Dette skyldes til dels at de opprinnelige utkastene til posisjoner var basert på en forutsetning om en gradvis pristilpasning som overgangsordning. Da denne forutsetningen falt, ble det nødvendig å revidere en del posisjoner. Dette gjaldt i hovedsak de posisjonene som direkte omhandler overgangsordningene. Det var altså ennå posisjoner som ikke var ferdig utformet som utkast fra DG VI, og som ikke ville bli oversendt Rådet før godt over nyttår.

I dagboken min for 22 des. 1993 skrev jeg at "vi neppe kommer til å ha alle EUs posisjoner vedr. jordbruk overlevert før utløpet av januar". De siste skulle vise seg å komme 28. februar.

Både Norge og Finland argumenterte fortsatt sterkt for den overgangsordningen de opprinnelig hadde bedt om å få. Norge leverte et tilleggsnotat den 17. desember der begrunnelsen for kravet ble utdypet. Dette notatet hadde status som "supplementary position paper" - dvs. et formelt kravdokument. Med en slik status ville det ble distribuert også til medlemslandene, og ikke bare til Kommisjonen. Dette dokumentet henviste til Kommisjonens bakgrunnsdokument fra 24. november, og til det forslaget til "Common Positions" Task - Force hadde utformet på grunnlag av dette dokumentet.

De argumentene Norge her førte i margin var knyttet til den vanskelige situasjonen primærproduksjonen og næringsmiddelindustrien ville havne i dersom markedene skulle åpnes umiddelbart ved tiltredelse. I det 8 - siders lange notatet het det blant annet:

"Uten tid til tilpasning vil virkningene for norsk jordbruk og næringsmiddelsektoren bli dramatiske. Det vil føre til et inntektsbortfall av en slik størrelsesorden at opprettholdelsen av norsk jordbruksproduksjon vil bli truet.....

Intet søkerland har tidligere vært nødt til å iverksette en så brå og dramatisk endring av sin jordbrukspolitikken ved tiltredelsen til Fellesskapet. Det er heller ikke vanlig å iverksette slike endringer så brått innen fellesskapet. I forbindelse med CAP - reformen bevilget de nåværende medlemslandene seg tre år for å redusere prisnivået med 15% og 30% for hhv. storfekjøtt og korn.....

En direkte pristilpasning ved tiltredelsen vil føre til en reduksjon på omlag 50% i prisene betalt til produsent i Norge....

Kommisjonens forslag vil medføre betydelige budsjettutlegg dersom forskjellen mellom Norges- og EUs støttenivå skal utlignes gjennom overgangsperioden. Denne forskjellen er i utgangspunktet over 8 milliarder kroner. Disse kostnadene må finansieres av fellesskapets budsjett."

Den siste setningen var ment å skremme Rådet til å akseptere det norske forslaget. I DG VI trodde man at den eneste måten man kunne reversere Kommisjonens forslag til posisjon på, var at Rådet ble tvunget til å velge mellom å betale de budsjettmessige omkostningene for direkte inntreden eller gi en overgangsordning med gradvis pristilpasning. Det var en kjent sak at flere av medlemslandene, særlig Storbritania, var meget skeptiske til forslag som kom til å øke budsjettkostnadene for EU. Man anså ikke en slik løsning for usannsynlig, men det ville også bidra til å forsinke prosessen. "Dersom dette skjer, har vi kastet bort tre måneder pga. en livsfjern ideologisk overstyring fra DG I", ble det sagt fra DG VI - hold.

I ettertid vurderte en av de sentrale finske forhandlerne de norske og finske bestrebelsene for å påvirke utformingen av felles posisjoner som svært omfattende, men ikke koordinerte nok. "Vi prøvde hardt, men hadde vi visst hvor stor innflytelse Kommisjonen hadde på disse forhandlingene, ville vi ha prøvd enda hardere. Vi undervurderte Kommisjonen og overvurderte Rådet."

3.5.....og tiden går.

I januar 1994 overtok Hellas formannskapet i EU, og dermed også ledelsen for forhandlingene. Det var allerede svært mange som mente fristen for å slutføre

forhandlingene 10.mars var helt urealistisk. Denne fristen var satt for å sikre at behandlingen i det Europeiske Parlamentet kunne skje før sommerferien. En ganske utbredt oppfatning var at forhandlingene kunne sluttføres høsten 1994 under det tyske formannskapet, med tiltredelse for de nye medlemslandene 1/1 - 1996. Mitt inntrykk var at de norske forhandlerne slett ikke så svart på en slik mulighet. Det ville kunne gi større ro rundt forhandlingene, og samtidig gi oss muligheten til å bygge opp de nødvendige institusjoner for å tre inn i Unionen. Selv var jeg overbevist om at tidsfristen ikke kunne holde, og var forbauset over at man ikke erkjente dette og endret fristen. Men offisielt ble fristen fastholdt, og Rådet planla intense forhandlinger i månedsskifte februar - mars. Riktignok hadde Kommisjonen antydnet allerede 12. januar at det ikke var sikkert at man kunne avslutte forhandlingene med alle søkerlandene innen fristens utløp. I følge European Report var det spesielt Norge som sto utsatt til fordi man fastholdt sine krav på hvalfangst, jordbruk og fisk. Dessuten hadde Norge startet forhandlingene 2 måneder etter de andre.

På jordbrukssiden var de norske forhandlerne fortsatt svært aktive overfor medlemslandene for å overbevise om behovet for en gradvis pristilpasning for jordbruksvarer. I European Report for 15.januar ble det meldt at en endring i EUs posisjon i denne saken var sannsynlig. I Kommisjonen ble dette benektet, og medarbeiderne i DG VI var heller ikke så frie i sin kritikk av Kommisjonens forslag lenger. Jeg tror dette skyldtes en innstramning fra Task - Force sin side, som hadde sett seg lei på at DG VI samarbeidet med søkerlandene, og undergravde Kommisjonens offisielle holdning. Men uansett holdning i Kommisjonen og Task - Force, var de norske og finske forhandlerne optimistiske i denne saken. De følte at de hadde vunnet støtte for sitt syn i flere av medlemslandene, og hadde registrert at Storbritania hadde forlangt en prinsipiell diskusjon av saken i Rådet.

Både i Kommisjonen og seinere i Rådet hadde man behandlet de norske kravene vedrørende jordbruk og regionalpolitikk parallelt. Dette skyldtes blant annet at det norske kravet om Nordlig Landbruk måtte sees i lys av hvilke andre regionalpolitiske tiltak Norge fikk anledning til å bruke. Det greske formannskapet var ikke helt begeistret for Kommisjonens forslag om å innlemme de nordlige deler av Norge, Sverige og Finland, samt visse deler av Østerrike, i Mål 1 - området. Det foreslo istedet opprettelsen av et nytt regionalpolitisk mål knyttet til områder med lav befolkningstetthet. Bakgrunnen for det greske forslaget var frykten for at en innlemming av de nordlige (og alpine) områdene i Mål 1 - området ville redusere bruken av regionalpolitisk støtte i de fattigste landene i EU. Ved å innføre et nytt mål med en særskilt finansiering kunne man skjerme de eksisterende budsjettene mot "tapping" fra nord. For perioden 1994 -1999 var de totale bevilgningene til Mål 1 - områdene over 800 mrd. kroner, og grekernes andel ca 160 mrd. kroner. Det er ikke vanskelig å forstå at de ønsket å hegne om disse bevilgningene.

I Financial Times den 18.januar ble dette forslaget omtalt, og det ble uttrykt frykt for at forslaget kunne medføre en forsinkelse av forhandlingene. Søkerlandene var imidlertid ikke avvisende til forslaget. Begrunnelsen var at et regionalpolitisk mål knyttet til lav befolkningstetthet ville være mer stabilt for de fire nordligste fylkene i Norge enn et mål knyttet til lav inntekt. Samtidig begynte det å sive ut rykter om EUs standpunkter til

regionale støtteordninger i jordbruket. Etter en samtale med en av medarbeiderne i DG VI den 17. januar noterte jeg følgende i dagboka:

"Det kan ikke tildeles LFA-støtte til hele landet. Inndelingen av landet må bygge på objektive kriterier, helst knyttet til de nåværende LFA-kriteriene. Også fjellstøtten må bygge på de nåværende kriteriene. Det er tydeligvis vanskelig å "konvertere" høyde over havet til nordlig bredde. En slik mulig løsning var omtalt i pressemeldingen til Kommisjonens grunnlagsdokument, men ikke i selve dokumentet. Det er noe overraskende at denne tilpasningen oppfattes som problematisk.

EU erkjenner at praktiseringen av LFA/Fjellstøtte ikke er tilstrekkelig til å kompensere for inntektsbortfallet i norsk jordbruk. Det er heller ikke EUs intensjon at hele dette inntektsbortfallet skal kompenseres. Norsk jordbruk må gjennomgå en betydelig strukturrasjonalisering dersom man skulle oppnå tilfredsstillende inntekter ved et EU - medlemsskap. For å kompensere for en del av inntektsbortfallet antydes det at man kan sette sammen en mix av strukturtiltak og miljøstøtte. Det ble spesielt pekt på at satsene for miljøstøtte kunne økes ved nasjonale midler. Ulempen ved dette er selvsagt at man ikke på forhånd kan spesifisere hvilket nivå dette får ligge på.

EU arbeider også med utviklingen av et regelverk for nasjonal "Nordlig Støtte". Dette virkemidlet ble foreslått i Kommisjonens grunnlagsdokument for anvendelse i spesielt vanskeligstilte områder. Kriteriene for denne støtten skal bygge på nordlig bredde (ikke avklart), befolkningstetthet (<10 pers./km²), jordbruksarealets andel av totalarealet (<10%), og andel åkervekster av jordbruksarealet (<20%). I disse områdene skal man med nasjonale midler kunne kompensere en betydelig del av inntektsbortfallet. Støtteformene skal være EU - konforme, dvs. ikke produksjons- eller pristillegg."

Disse signalene var svært like det Kommisjonen hadde foreslått, men med en mer nøyaktig angivelse av hva Nordlig Landbruk var ment å være. For Norge var det nå tre viktig elementer i jordbruksdelen av forhandlingene der partene sto langt fra hverandre. Det var utbredelsen av og innholdet i Nordlig Landbruk, overgangsordningene, og EUs delfinansiering av støtte til Nordlig Landbruk. Jeg tror også sakene ble prioritert i den rekkefølgen. For Finland var det de samme tre spørsmålene som ble oppfattet som viktigst, men prioriteringen var annerledes. Finnene var meget opptatt av EUs delfinansiering av Nordlig Landbruk, og prioriterte nok overgangsordningen betydelig lavere enn det Norge gjorde. I tillegg var finnene mer opptatt av sine produksjonskvoter enn det Norge var.

I Rådsstrukturen ble Kommisjonens forslag til felles posisjoner først behandlet av en utvidelsesgruppe knyttet til de faste representasjonene (ambassadene) i Bryssel. I denne gruppen ble det uttrykt stor frustrasjon over mangel på helhet i posisjonene. På mange viktige felt hadde ikke Kommisjonen sendt over sine forslag til felles posisjoner enda. Arbeidet hadde hittil vært konsentrert om overgangsordninger og regionalpolitiske

ordninger. Utvidelsesgruppen var imidlertid ikke beredt til å fatte beslutninger om disse spørsmålene før de kunne se helheten i EUs posisjoner. Det var f.eks. av stor betydning for valget av overgangsordninger hva man skulle ha overgang til. Budsjettkostnadene for selve overgangsordningen ville bli redusert dersom det ble lagt inn varige ordninger med stor grad av nasjonal finansiering.

Mye av tiden avsatt til jordbruksspørsmål i utvidelsesgruppen gikk med til å drøfte overgangsordninger og regionalpolitikken, ikke minst inndelingen for Målområde 1. Det virket som om utvidelsesgruppen primært ønsket Kommisjonens forslag til løsning for overgangsordningene, men da uten delfinansiering fra EU. Det var åpenbart en stor bekymring for at kostnadene ved Kommisjonens forslag ville bli søkt veltet over på EU. Dette ville ikke bli akseptert, heller ikke for en mindre andel av beløpet. Man foretrakk da heller en tradisjonell overgangsordning.

På kornsektoren var det ikke reist innvendinger overfor Kommisjonens forslag når det gjaldt Norge. De regionale virkemidlene ville man ikke ta stilling til før man fikk se alt i sammenheng. En spansk deltaker i utvidelsesgruppen hadde imidlertid en helt klar oppfatning av at Kommisjonen hadde strukket seg langt, og at det var helt illusorisk at man på noe felt kunne komme lenger enn det Kommisjonen la opp til. Det har alltid vært Rådets rolle å bremse Kommisjonen i så måte.

3.6 Posisjonene kommer.

Etter at utvidelsesgruppen i Rådet hadde etterlyst forslagene til felles posisjoner i over en måned, fikk de siste uka i januar overlevert utkast til svar på de fleste av de gjenstående posisjonene. Den 1. februar hadde utvidelsesgruppen nesten 400 posisjonsforslag å ta stilling til bare på jordbrukssektoren. Likevel var det ingen tegn til at Rådet ville endre den offisielle timeplanen. Det ble lagt inn to ekstra Rådsmøter i februar, hhv 21. - 22., og 25. - 28. Det siste møtet skulle kunne forlenges om nødvendig. Planen var å avholde særmøter med de enkelte søkerlandene, med den klare målsetting å slutføre forhandlingene under høyt press (pavevalgmetoden). I min dagbok hadde jeg følgende kommentar:

"Jeg må innrømme at jeg har mine klare tvil om hvor vellykket dette kan bli, spesielt for Norges del:

- Saksmengden er så omfattende at en forsvarlig behandling i Rådet normalt vil kreve mellom 3 - 6 mnd. før Common Positions er klare.

Utvidelsesgruppen har hittil snarere rotet til enn klargjort sine posisjoner på de saksområdene som ble oversendt i begynnelsen av desember (korn, overgangsordninger, regionale virkemidler). Det vil være nær et under dersom alt faller på plass for medlemslandene innen tre uker.

- Parlamentet nekter å la seg avspise med en endelig behandling av noe annet enn de endelige, ferdigforhandlede tekstene. Kommisjonens ønske om å få en forsert behandlingsform falt på steingrunn. Selv med en slutføring etter tidsplanen kan det oppstå utsettelse i den formelle opptaksprosedyren.

Dette svekker presset på tidsplanen, og gjør det lettere å bevilge seg en ekstrarunde.

- Parallelliteten i forhandlingene med de fire landene er i fare fordi Norge henger så klart etter. EU ser ikke på parallellitet som et viktig prinsipp, men det må være opp til det enkelte søkerlandet å selv bryte med den oppsatt tidsfrist. Underforstått betyr det at EU vil ta opp de som er klare når de er klare, og ikke utsette sluttbehandlingen for å hekte på Norge. Det er likevel et klart ønske om å kunne opprettholde parallellitet, og en viss fleksibilitet i tidsplanen forventes.

- De foreliggende forslagene er uakspetabile for Norge og Finland. En endring i prinsippet for overgangsordninger f.eks. vil utløse en ny runde med endringer i posisjonene som pga. innlagte prosedyrer vil forsinke prosessen til etter den oppsatte tidsfristen. I tillegg må andre endringer i forhold til Kommisjonens forslag også medføre tidkrevende prosedyrer.

- Hverken EU eller søkerlandene står overfor reelle problemer dersom tidsfristen blir oversittet. For Norges del vil det snarere være en fordel, noe vår regjering meget vel vet.

- Det er lite trolig at EU er moden for en omfattende restrukturering allerede i 1996 sett i lys av forsinkelsene i forhold til Maastrichttraktatens gjennomføring. Dermed blir heller ikke tiltredelse før 1/1 - 96 så viktig for søkerlandene, og tidspresset i nåværende fase blir også svekket."

Mine

vurderinger av mulighetene for å nå fram til en avtale innen fristens utløp ble ikke delt av alle, ei heller vurderingen av om det ville være noen fordel eller ikke. I en samtale med en rekke sentrale personer i forhandlingsledelsen den 4. februar ble mine synspunkter imøtegått.

Jeg tillot meg å ironisere litt over tidsfristen 1.mars, og spurte Eivinn Berg om han trodde det egentlig var 1995 det var snakk om. Ironien bet dårlig, Berg mente det fortsatt var stor mulighet for å løse de viktigste spørsmålene i de forhandlingsmøtene som nå var fastlagt. Det var dessuten i Norges interesse å holde tempo - og trykk oppe, slik at EU i sluttfasen så muligheten for å nå et endelig resultat dersom de åpnet litt på sine posisjoner. Den verste situasjonen ville oppstå dersom svenskene gjorde seg ferdig, mens Norge (og ev. Finland) satt igjen og skulle prøve å få en bedre løsning. Det ville bli svært vanskelig. Det ble også framholdt rundt bordet at Norge ikke kunne regne med å få et så gunstig forhandlingsklima igjen dersom vi trakk oss fra forhandlingene eller stemte nei. "De tre kommende ukene er den eneste gyldne sjanse vi har, griper vi den ikke kan resultatet bare bli dårligere".

3.7 Finland snubler.

På denne tiden ble det også spekulert i endel aviser om virkningen av interesseforskjellen mellom Norge og Finland når det gjaldt løsningen for landbruksområdet. Det hadde siden seint på høsten vært en viss uro blant de norske

forhandlerne vedrørende de finske holdningene til spørsmålet om overgangsordninger. På finsk side hadde man betvilt den norske viljen til å stå fast på kravet om "Nordlig Landbruk" av varig karakter med delfinansiering fra EU. Det finske skepsisen grunnet i den sterke norske fokuseringen på overgangsordninger.

Den norske uroen hadde sitt utspring i at finsk foredlingsindustri ønsket en direkte inntreden i EUs indre marked. I tillegg var finnenes behov for finansielle bidrag med på å prege vurderingene. Dersom EU kunne tvinges med på en delfinansiering av en overgangsordning med direkte utbetaling til bøndene, vurderte Finland dette som samfunnsøkonomisk lønnsomt. Den finske forbrukeren ville få hele fordelene av billigere matvarer fra dag 1, og den finske bonden vil få en betydelig inntektskompensasjon fra EU. Det viktigste for Finland var å få Nordlig Landbruk på plass, med areal - og husdyrstøtte over hele landet med betydelig delfinansiering fra EU. Med en slik ordning ville det beste jordbruket kunne overleve, og Finland ville alt i alt komme godt ut av det. Det er i denne sammenhengen viktig å være klar over at den finske skjermingen er større enn den norske, og at Finland ikke har statsfinansielt grunnlag for en kraftig økning av den nasjonale landbruksstøtten.

Finland på sin side mistenkte Norge for å være villig til å akseptere relativt "magre" EU - ordninger for norsk jordbruk dersom vi fikk en overgangsordning tilsvarende kravet. Det var da en forutsetning at vi som en varig ordning kunne få anledning til å bruke våre oljerikdommer til nasjonal jordbruksstøtte. Den norske vektleggingen av kravet om overgangsordninger sprang ut i fra industriens sterke engasjement i saken, og også ut i fra den ulikhet det er i strukturen på skjermingen i de to landene. Finland har en betydelig større andel av skjermingen på primærleddet knyttet til korn, i Norge er strukturen i næringsmiddelindustrien betydelig mer kostnadskreven.

I en kommentar til situasjonen skrev jeg i en rapport til Bondelaget følgende:

"Virkningen av disse ulikhetene i interesser kan bli at EU vinner begge sakene. Man får for det første til en overgangsordning med direkte inntreden i markedet ved hjelp av Finland. Dette må suksess med litt penger, men det kan skjule fordekt ved at søkerlandene får rabatt på medlemsavgiften i en overgangsperiode. Dermed brytes heller ikke medlemslandenes forutsetninger om at overgangsordningene ikke skal belaste EUs budsjetter. Dermed får man til en Nordisk Pakke med stor grad av nasjonal finansiering ved hjelp av Norge."

Den 8.februar leverte EU sine offisielle svar på de norske kravene vedrørende regionalpolitikk, Nordlig Landbruk og overgangsordninger. Svaret vedrørende regionalpolitikk var vagt, og bare tydelig preg av at Rådet hadde sittet i diskusjoner om innlemmelsen av de nordlige områdene i Norge og Finland i Mål 1 - området helt til møtets slutt. I den engelske versjonen av det formelle forhandlingsdokumentet var dette punktet skrevet på fransk - man hadde rett og slett ikke hatt tid til å gjøre en offisiell oversettelse. Innholdet var kort og godt at innlemmelsen i Mål 1 - området skulle avgjøres i tråd med EUs lovverk, og skulle avklares før avslutningen av forhandlingene. Norge skulle få den samme behandlingen som de nåværende medlemslandene. I en

footnote sto det at en eventuell innlemmelse skulle være av en overgangskarakter. For Sveriges vedkommende var imidlertid svaret klart, ingen regioner i Sverige var støtteberettiget som Mål 1 - område. Det tidligere Mål 6 - forslaget var ikke omtalt. Samtidig visste man at grekerne ikke hadde gitt opp denne modellen, og at Frankrike, Spania og Portugal alle var negative til å innlemme søkerlandene i Mål - 1 systemet.

Overgangsordningen som ble tilbudt var identisk med Kommisjonens forslag - nemlig en direkte inntreden i det indre markedet, med EUs prisnivå fra dag én. I sin begrunnelse skrev Rådet:

"Vi understreker at overgangsordningen ikke bare må respektere det grunnleggende prinsippet at det indre markedet krever at all grensekontroll avvikes fra dag én av tiltredelsen, men også må stimulere bøndene i de nye medlemsstatene til å forbedre og modernisere strukturen i jordbruket.

.....Unionen er villig til, i en overgangsperiode, å tillate utbetaling av en gradvis nedtrappende nasjonal støtte til bøndene, for å lette en harmonisk integrering i den felles landbrukspolitikken."

Når det gjaldt Nordlig Landbruk fikk de tre nordlige søkerlandene samme svar. Rådet var "beredt til å vurdere en mulig tillatelse til å yte langsiktig nasjonal støtte til jordbruket i avgrensede områder med spesielle klimatiske forhold for jordbruket - slik som kort vekstsesong pga. temperatur og lysforhold. Støtten skal ytes for å ivareta tradisjonelle jordbruksaktiviteter, og må ikke være koblet til produksjonen eller skape konkurransevridning. Kommisjonen skal godkjenne og overvåke støtten, og skal rapportere til Rådet om bruken av slik støtte ett år etter tiltredelsen."

Grete Knudsen, som den 8.februar debuterte som norsk forhandlingsleder, tolket posisjonene positivt. I føle VG den 9. februar uttalte hun at EU forsto behovet for nordlig landbruk, og ikke var så steile som før nås det gjaldt overgangsordninger. Hun mente kvinnelist måtte til, og at EU nå var på glid.

Rådet ba de tre søkerlandene komme med forslag til utbredelsen av Nordlig Landbruk. På svensk initiativ møttes de tre landbruksministrene Pura, Olsson og Øyangen i Stockholm for å diskutere seg fram til felles kriterier for å avgrense Nordlig Landbruk. Litt overraskende kom man fram til en enighet, og det var også enighet om å overlevere et likelydende kravdokument (position paper) for å styrke det felles standpunktet.

Det er verdt å analysere denne enigheten litt nærmere. Den kan kort oppsummeres på følgende måte:

- Norge, Finland og de nordlige deler av Sverige skal inngå i Nordlig Landbruk.
- Det skal ytes full LFA-støtte i hele området.
- Det skal ytes tilleggsstøtte pr.areal og husdyr, med delfinansiering fra EU.
- Det skal kunne gis nasjonal pris- og fraktstøtte etter differensierte satser.
- Det skal avsettes et fast beløp til miljøstøtte til fordeling i disse områdene.

Denne enigheten var ikke ny, bortsett fra at den for svenskenes del representerer en presisering av tidligere avgitte posisjoner ("ways and means..."). Det som var nytt var at den ble presisert så sterkt, og at dette skjedde på svensk initiativ. Dette var overraskende, da en slik presisering selvfølgelig reduserte fleksibiliteten og økte fallhøyden i svenskenes forhandlinger.

Dette kan muligens forstås utifra den svenske jordbruksministerens- og Centerpartiets vurderinger. Regional støtte er også i Sverige et stort politisk spørsmål, spesielt for dette partiet. For det nordlige jordbrukets vedkommende var det viktig å ikke bli salderingspost i forhold til spørsmål om medlemsrabatt eller veterinære krav. Det svenske hastverket syntes nå også mindre rasjonelt, flaskehalsen var etter alles vurderinger på EUs side. Med sterkere krav for utkantsjordbruket kunne Centern markere seg, og kanskje øke sin oppslutning ved høstens valg.

Det å lansere felles krav i sluttfasen reduserte mulighetene for en egen svensk løsning. På den annen side var det å få med Finland viktig av hensyn til opinionen i Sverige. Dersom felles tyngde kunne "dra" kravene igjennom, ville det øke mulighetene for en felles inntreden i EU for de tre nordiske landene. Problemet ville oppstå dersom EU ikke kunne innfri disse kravene. Min vurdering var da at svenskene vil være de første til å bryte den nordiske enigheten, og kaste seg over målstreken alene. Slik jeg vurderte det var det kun ett problematisk spørsmål igjen for Sverige, nemlig det store netto bidraget svenskene måtte yte til EU. Ved å gjøre seg vrien på jordbrukssiden kunne de kanskje oppnå en viss rabatt på medlemsskapet - ihvertfall for en periode.

For Norge og Finland kunne den nordiske enigheten hindre EU i å spille disse landene ut mot hverandre. Det var på denne bakgrunnen at Aho og Brundtland holdt felles pressekonferanse på Lillehammer 20/2, midt under Norges store gullhøsting i OL, og understreket den nordiske enigheten. En slik understrekning var nødvendig også fordi det i pressen var spekulert mye omkring reelle interessekonflikter mellom Norge og Finland på jordbruksområdet.

Gleden over denne felles holdningen hadde imidlertid allerede tapt seg blant de norske forhandlerne, fordi finnene ikke hadde til hensikt å overlevere det omforente dokumentet som et kravdokument. Den offisielle begrunnelsen for dette var at man tidligere hadde hatt mer spesifiserte og tildels høyere krav, og at overleveringen av det felles dokumentet kunne bli oppfattet som en reduksjon i forhandlings-posisjonen. I stedet ble hovedinnholdet i dokumentet bakt inn i den redegjørelsen som utenriksministeren holdt for Rådet den 22. februar. Norge og Sverige overleverte dokumentet, men ikke som formelle posisjonsdokumenter.

Det skapte også misnøye blant de norske forhandlerne at Finland hadde overlevert et annet dokument med mer spesifiserte krav til en overgangsordning uten gradvis pristilpasning. Dette ble oppfattet av de norske forhandlerne som en invitt overfor EU om å legge noen penger på bordet og kjøpe fri finnene fra kravet om en gradvis pristilpasning.

Hvorfor valgte finnene å svekke den felles opptreden mellom de nordiske landene? De skulle etter norske vurderinger ha mye å vinne ved å stå sammen med Norge og Sverige om kravene til Nordlig Landbruk og overgangsordninger. Det var neppe så mye press som var nødvendig før ihvertfall overgangsordningen falt på plass. Kravet om delfinansiering av Nordlig Landbruk satt nok noe lenger inne, men finnene hadde neppe noen mulighet til å oppnå dette uten at de tre landene sto sammen. Det var også et stort mysterium at statsministeren Aho lovte en felles opptreden, som ble brutt av hans ministre i regjeringen. En finsk forhandler hevdet i ettertid at Aho var den siste som ga opp den gradvise pristilpasningen, men at det skjedde før den siste fasen i forhandlingene. Norge var også tidlig informert om at Finland ikke var til å stole på i dette spørsmålet.

Flere måneder senere, da støvet hadde lagt seg, fikk jeg en annen forklaring fra finsk hold på hvorfor finnene distanserte seg fra den felles erklæringen så nær innpå sluttfasen av forhandlingene. Finnene hadde en dyp mistro til de svenske hensiktene, og var redd for at svenskene ville stikke av så snart de fikk et bra tilbud. På den måten kunne finnene gjennom sin felles opptreden hjelpe svenskene til en avtale, men gjennom sin forpliktelse overfor Norge miste sjansen til å gripe det samme tilbudet som svenskene da fikk. De var nemlig helt overbevist om at Norge ville bli hektet av i prosessen og ikke ville klare å tegne en avtale på samme tid som Sverige. Grunnen var de kompliserte spørsmålene knyttet til energi og fisk som ingen av de andre søkerlandene hadde. Finnene følte også at Brundtland og Øyangen "overtolket" de finske svarene, og at samarbeidet ble for "klamt". Kort sagt var finnene redd for å bli brukt av både Norge og Sverige.

Bak denne redselen lå det samme resonnementet som Eivinn Berg hadde ført, nemlig at EUs store pung bare åpnet seg for en kort periode av tre uker for deretter aldri å åpne seg igjen. Dersom Finland måtte vente på Norge ville resultatet måtte bli dårligere. I ettertid beklager finnene denne holdningen, og kalte det en klar feilvurdering. "Kanskje om vi hadde stått sammen så hadde det gått bedre."

4. Tre uker i Bryssel.

Rådet hadde karts slått to ekstraordinære møter i februar i forbindelse med forhandlingene. Det første skulle finne sted mandag og tirsdag 21 - 22, det andre den påfølgende helgen, med forhandlingsslutt mandag 28. For alle tilfellers skyld var det også den derpåfølgende helgen reservert i ministrenes almanakker, men man håpet det ikke skulle være nødvendig å ta den i bruk.

Tidsplanen fortonet seg uvirkelig for mange av oss observatørene i Bryssel. Den 20. februar var fortsatt 14 av 29 forhandlingskapitler åpne for Norges vedkommende, og på viktige områder som jordbruk, regionalpolitikk og fisk hadde ikke Rådet engang samlet seg om felles posisjoner for de mest ømtålelige temaene. Likevel ble det fra EUs side stadig hevdet at man skulle avslutte i henhold til timeplanen. Begge sider var interessert i å holde trykket oppe, forventningene om en løsning kunne gjøre det umulig å bryte - og dermed skape den nødvendige viljen til å gi på begge sider. Samtidig var begge parter

påpasselige med å understreke at det var motparten som bar ansvaret for å bringe forhandlingene i havn - "man hadde jo selv strukket seg så langt som overhodet mulig".

4.1 Opptakten.

Det første Rådsmøtet styrket nok ikke troen på en snarlig slutt på forhandlingene. Den første dagen brukte stort sett Rådet til å utrede sine egne posisjoner. Den 21. februar forelå omsider Rådets svar vedrørende nordlig landbruk, som var en konkretisering av det svaret Rådet tidligere hadde gitt. Svaret var omtrent identisk med det jeg hadde fått referert i samtaler med DG VI den 17. januar. Norge, Sverige og Finland skulle få anledning til å utbetale nasjonal støtte til spesielt vanskeligstilte områder nord for 62. breddegrad som oppfylte følgende kriterier:

- lav befolkningstetthet (<10 pers./km²),
- lite jordbruksareal i forhold til områdets totalareal ($<10\%$),
- liten andel åkervekster på områdets jordbruksareal ($<20\%$).

I disse områdene skulle man med nasjonale midler kunne kompensere en betydelig del av inntektsbortfallet. Støtteformene skulle være EU - konforme, dvs. ikke produksjons- eller pristillegg. Også tilgrensende områder sør for den 62. breddegrad med de samme kjennetegnene kunne i helt spesielle tilfeller bli inkludert i Nordlig Landbruk.

Også posisjonen vedrørende utbredelsen av LFA - området ble overlevert samme dag. Her var det ikke forslag om spesifikke områder, men kriteriene for støtten skulle være i tråd med tidligere praksis i EU. Det ble spesielt vist til de avgrensninger som var gjort for Storbritannia og Irland. Tilsvarende avgrensninger kunne gjøres for Norge. Det ble også vist til at fjellstøtten, som var en spesiell form for LFA - inndeling, opprinnelig var knyttet til en beregning av antall vekstdøgn. En tilsvarende beregning for Norges vedkommende ville gi en fjellstøtte for områdene nord for den 62. breddegrad. Dette hadde ikke noe med Nordlig Landbruk å gjøre, og det var en del som undret seg over at den 62. breddegrad hadde fått slik en magisk virkning for Norge. Noen i Kommisjonen koblet det halvt spøkefullt til Norges krav om å få opprettholde en nasjonal råderett over fiskeressursene nord for denne breddegraden. Argumentet ble ifølge Aftenposten framført i fullt alvor i forhandlingsmøtet dagen etter.

Den 22. februar la Rådet også fram nye posisjoner vedrørende regionalpolitikken. Noe overraskende var det greske formannskapetets tidligere forslag om et nytt mål 6 - område gjenopptatt. Innenfor regioner med en befolkningstetthet på mindre enn 8 pers/km² skulle det kunne ytes spesiell regional støtte etter mønster av mål 1 - områdene, men med noe lavere satser. For Norges vedkommende var tilbudet avgrenset til de fire nordligste fylkene, selv om også andre fylker i Norge oppfyller befolkningskriteriet.

I følge Arbeiderbladet den 23. februar var Grete Knudsen ikke fornøyd med EUs posisjoner. Etter at Norge hadde hatt sitt forhandlingsmøte med Rådet møtte hun den norske pressen. Om Nordlig Landbruk uttalte hun:

"De spesielle norske landbruksforhold gjelder i hele landet. Norge holder fast ved at kortere vekstsesong, lavere temperaturer, mindre dagslys, mer snø og vanskeligere topografi forklarer ulempene norske bønder har å stri med, og

samtidig hvilken minimal trussel denne produksjonen er for Unionen som helhet."

Heller ikke forslaget om Mål 6 - områder falt i god jord. Norge gjentok sitt hovedkrav om at de fire nordligste fylkene oppfyller kriteriene for målområde 1 - status. Dette var muligens korrekt, men marginen var i så fall ytterst liten. For svenskene derimot var det helt åpenbart at kriteriene ikke var oppfylt. Tilbudet om et nytt regionalpolitisk målområde var i hovedsak bygd på de sydligere landenes ønske om å skjerme Mål 1 - kriteriene mot "utvanning", sammen med en erkjennelse i EU om at Sverige ikke ville la seg bli avspist med en løsning uten et regionalpolitisk EU - engasjement i de nordligere områdene. I følge Aftenposten den 24. februar så finnene også et forsøk fra EU på å splitte Norden med dette utspillet. Utenriksminister Haavisto uttalte at tilbudet avvek i høy grad fra Kommisjonens standpunkt - og det på en måte som i eksepsjonell utstrekning tok hensyn til Sveriges spesielle behov. Bak uttalelsen lå finnenes frykt for å bli stengt ute på venteværelset sammen med Norge mens Sverige kunne slutføre sine forhandlinger. Deretter kunne svenskenes løsning legges som mal for de øvrige landene. EU ville på den måten komme billigst fra det - svenskene hadde helt klart de minst problematiske kravene sett fra EUs side.

Norge forhandlet ikke om fisk i dette møtet, her hadde EU -siden fortsatt store problemer med å bli enige seg imellom. Fra jordbrukshold ble det med interesse registrert at Frankrike og Irland ønsket en begrensning av markedsadgangen for norsk fisk inn i EU. Kommisjonen hadde i sine forslag til felles posisjoner vært meget påpasselige med ikke å åpne for et slikt system, nettopp ut i fra at Norge da umulig kunne nektes en tilsvarende løsning for jordbruksvarer. Og dersom Norge fikk noe slikt, ville Østerrike og Finland henge seg med på lasset. Det var derfor ikke overraskende at jordbrukslandet Nederland - med store eksportønsker rettet mot de nye medlemslandene - advarte sine kollegaer mot dette opplegget.

Spørsmålet om overgangsordningene for jordbruksvarer var ikke oppe til diskusjon i forhandlingsmøtet den 22. februar. Rådet diskuterte enda mulighetene for å skifte posisjon over til et system med gradvis pristilpasning. Dagen etter hadde jeg anledning til å overvære en diskusjon mellom en sentral norsk forhandler og min finske kollega om denne saken. Utfallene fra norsk side var ganske harde, det ble pekt på den finske unnfallenheten med å følge opp den felles nordiske enigheten på dette punktet. Finnen ble svar skyldig, jeg tror han personlig var dypt frustrert over den retningen dette hadde tatt. Seinere på dagen hadde jeg samtaler med en representant for den britiske EU - ambassaden. Hun forsto godt de norske problemene med en direkte pristilpasning, og forsto like godt at en slik løsning sannsynligvis også ville belaste EUs budsjetter. Denne forståelsen var ikke britene alene om, og hun mente det fortsatt var store muligheter for at en løsning etter søkerlandenes modell kunne bli resultatet.

Resten av uka var preget av oppbygningen mot "superhelgen", dagene da forhandlingene etter forutsetningene skulle slutføres. Statsministeren reiste fredagen sammen med Handelsministeren til Helsingfors for å samrå seg med sine svenske og finske kollegaer. De tre statsministre var enige om at EUs tilbud på jordbrukssiden ikke var akseptabelt. Til Arbeiderbladet uttalte Gro at " det må til en betydelig endring fra

EUs side. Å sette en grense ved den 62. breddegrad er ikke akseptabelt". Etter møtet reiste Grete Knudsen sammen med sine to nordiske kollegaer og alle deres rådgivere til Bryssel med den svenske regjeringens fly, mens Gro dro hjem. Pressen rant over av reportasjer og kommentarer til situasjonen, mens folket nok var mye mer opptatt av OL på Lillehammer der Norge hadde enorm suksess. Selv var jeg tvunget til å følge den begivenheten via et rikholdig utvalg av TV - kanaler med fransk, nederlandsk eller engelsk tale. Reportasjene gjorde stort inntrykk også på mine europeiske kollegaer. Norgesreklamen ved at 120 000 nordmenn med like mange flagg jublet like helhjertet over en italiensk stafettseier som den norske andreplassen kan neppe overvurderes.

VG hadde illustrert sin lederkommentar den 24. februar med en tegning av Gro som slalomkjører i en skog av porter med vanskelige forhandlingstemaer. Overskriften var "Is i magen i Brussel". Kommentaren avsluttet på denne måten:

"Så langsomt som forhandlingene synes å gå akkurat nå, ville det kanskje vært naturlig å utsette den frist som er satt. Men nekter EU dette, altså slik Regjeringen tror, avhenger mye av Unionens vilje til å oppta Norge, Sverige og Finland som medlemmer. Er denne vilje tilstede, kan mye nå gjøres relativt hurtig ved forhandlingsbordet. Da er det i så fall EU som må gi etter mest; for EU - forhandlerne vet at det er visse resultater den norske Regjeringen ikke kan reise hjem å anbefale. Etter hvert kjenner jo forhandlingspartene hverandre godt....."

VG utdypet ikke hvilke resultater dette var, men fisken til Olsen og overgangsordningen til Øyangen var det ihvertfall stilt ultimatum om. Tiden skulle vise at EU kanskje kjente den norske Regjeringen bedre enn det VG gjorde. Forhandlerne satt riktignok med is i magen, men endte vel snarere opp med snø i nakken.....

4.2 Superhelgen.

"Superhelgen" var betegnelsen på dagene fra fredag den 25. februar til midnatt mandag den 28. februar, da forhandlingene etter planen skulle være slutført. Helgen skulle vise seg å bli enda mer "super" ved at man fikk et døgn utsettelse i slutfasen. Sentrum for begivenhetene var Rådets hovedkvarter i Bryssel, det såkalte Charlemagnebygget, oppkalt etter Karl den Store. Pressesenteret i første etasje var overbefolket av journalister, og i etasjene over befant det seg forhandlere og eksperter på alle nivåer. I klar erkjennelse av at de ikke hadde samme evne til å styre troppene som Karl den Store, hadde det greske formannsskapet bedt om assistanse fra det avgående og det påtroppende formannsskapet for å løse forhandlingene i havn. Sammen utgjorde belgierne, grekerne og tyskerne den såkalte troikaen, som kan sees som et arbeidsutvalg for Rådet. Den tyske statssekretæren i Utenriksdepartementet, Ursula Seiler - Albring, ble utpekt som leder for den gruppen som skulle koordinere forhandlingene med Norge. I ettertid er det sagt at uten hennes assistanse hadde aldri Norge blitt klare i forhandlingene.

Hva som skjedde i Charlemagne disse dagene tror jeg ingen, heller ikke de involverte, har den fulle oversikt over. Når man i ettertid snakker med folk, leser avisreferater eller

beretninger fra deltakerne, blir man slått av de ulike versjonene som blir servert. Til en viss grad var dette en del av spillet, alle parter var nødt til å forhandle også overfor offentligheten. Men situasjonen var til tider også kaotisk, enkelte talsmenn presenterte løsninger og andre benektet dem. Den norske pressen ble etter hvert mer og mer frustrert over arbeidssituasjonen, og kanskje først og fremst over tausheten fra våre egne politikere. I Dagbladet 28. februar kunne man, etter en innledning om hvor godt svenskene drev sin informasjonsvirksomhet, lese følgende:

"På norsk side lider hele forhandlingsapparatet av informasjonstørke. Pressebriefingene er få og korte, sentrale statsråder møter ikke opp, og når de er tilstede har de sjelden noe av substans å fortelle."

Aftenposten kunne i sin søndagsutgave den 27. februar meddele at det var oppnådd enighet om regionalpolitikken, dvs. målområde 6. I følge referatet hadde Norge fått gjennomslag for ønsket om at befolkningstetthet (under åtte innbyggere pr. kvadratkilometer) skulle være ett av hovedkriteriene for støtte. I det formelle tilbudet, som ble lagt fram den 28. februar, framgikk det at forslaget var identisk med det som Rådet hadde lagt fram seks dager tidligere, med unntak av en økning i overføringen på ca. 20 mio. kroner i 1995, og deretter en årlig økning fram til og med 1999 på 25 mio. kroner pr år. I utgangspunktet var bevilgningen anslått til 500 mio. kroner. Fortsatt var beløpene noe lavere enn det en innlemmelse i målområde 1 ville ha gitt. Kommunalminister Berge var strålende fornøyd, og betegnet resultatet som særdeles tilfredsstillende. Det lød litt hult tatt i betraktning at "gjennomslaget" vedrørende kriteriet var foreslått av motparten seks dager før, og at det da ble ganske lunkent mottatt av handelsministeren.

På jordbruksfronten var posisjonene ganske fastlåste. Allerede på fredagen hadde Kommisjonen lagt fram et forslag om en budsjettinnfasing for å lette integreringen av søkerlandenes landbruk i EU. Begrunnelsen var at inntektstapet for bøndene ved en direkte pristilpasning måtte kompenseres med høyere støtte over budsjettene. EU var her villig til å ta sin del, som for Norges vedkommende ville være ca. 850 mio. kr det første året, og deretter jevnt avtrappende de neste tre årene med en bevilgning i 1998 på 220 mio. kr. Som leseren vil huske hadde Norge i sitt kravdokument fra 17. desember 1993 anslått kostnadene til 8,4 mrd. kr. bare det første året. Øyangens svar var fortsatt like kategorisk - "det kan Norge ikke gå med på" sa hun i følge VGs søndagsavis.

I EUs tilbud finner vi en pussighet som har vært lite påaktet, men som nok forklarer hvorfor EU var villig til å åpne pungen for søkerlandene i denne forbindelsen. Det var en kjent sak at Sverige måtte ha en budsjettrabatt, altså en reduksjon i sitt bidrag til EU de første årene, for å akseptere forhandlingsløsningen. Men EU kunne ikke tilby en innfasing med utgangspunkt i forskjellen i landbruksprisene - nettopp fordi denne forskjellen ikke eksisterte. Sverige hadde ikke krevd overgangsløsninger for jordbruksprisene fordi disse etter forutsetningene skulle være på linje med EUs allerede før tiltredelsen. Likevel fikk Sverige tilbud om en høyere kompensasjon enn Norge. I sin begrunnelse skriver Kommisjonen at tiltaket er ikke - diskriminerende på den måten at Sverige ikke blir straffet for sin betydelige innsats i å reformere landbrukspolitikken, og at det dessuten gjør at man kan unngå en forskjellsbehandling mellom Sverige og de tre

andre søkerlandene. I følge denne logikken kunne Norge også få disse pengene selv om man valgte en overgangsordning som ikke belastet budsjettene, altså en gradvis pristilpasning.

Selv om det var fastlåst i jordbruksdelen av forhandlingene, var fisken en større bekymring i forhold til tidsplanen. EU la ikke fram sine felles posisjoner vedrørende fisk før lørdagen, drøye to døgn før forhandlingene etter planen skulle være slutført. Posisjonene inneholdt så mange vanskelige punkter for nordmennene, blant annet et kvotekrav, at mulighetene for å få en enighet syntes små. Olsen var fortsatt like kategorisk, og vek ikke en tomme. Det lengste han kunne strekke seg til var å la EU få beholde de kvotene man hadde gitt i forbindelse med EØS - avtalen. Formelt sett var det ingen automatikk i at disse skulle videreføres ved et norsk medlemskap. Tilbudet ble ikke fremmet overfor EU - siden før en drøy uke seinere, men idéen var brettet ut i Dagbladet allerede 27. februar. Det var ingen som trodde at spanjolene ville bli fornøyd med det. Blant fiskeriekspertene var man mer opptatt av kravet om nasjonal forvaltning av ressursene nord for 62. breddegrad. I et notat til Bondelaget ga jeg min vurdering av situasjonen:

"Symbolsaken er Spanias krav om fiskekvoter, men i realiteten er det norske kravet om selvråderett over ressursene nord for 62°N den hardeste nøtta. Dette kan jeg ikke forstå at EU kan akseptere realiteten i.

For Jan Henry T. Olsen må saken fortone seg litt ubehagelig. Han har bundet seg fast til et standpunkt med stor politisk tyngde, men med liten reell betydning for fiskenæringen (not a single fish). På den andre siden har han ikke bundet seg til kravet om selvråderetten til ressursene, men er helt klar over at dette kravet er det eneste som kan sikre næringen stabile betingelser på lengre sikt. Han kan altså overleve politisk om han bytter bort selvråderetten mot å få beholde fisken. Som en samvittighetsfull næringens mann kan han derimot ikke overleve et sånt resultat. Men det har dessverre tidligere vist seg at regjeringsmakt ikke alltid stimulerer en våken samvittighet. Dette er likevel et av de mest spennende spørsmål i avslutningen."

Framdriften i forhandlingen var ikke stor på søndagen heller. Spesielt på jordbrukssiden var det mange tekniske spørsmål som måtte avklares, og fisken sto bom fast. Da de andre statsrådene forlot Charlemagne søndag kveld ble landbruksforhandlerne sittende videre utover natten. Mye av tiden gikk med til venting, og til diskusjoner med ekspertene i Kommisjonen. Reelle forhandlinger med politikerne var det lite av. Søvn ble det også svært lite av, og dette begynte å prege forhandlerne.

Østerrike hadde store problemer med sine krav vedrørende restriksjoner på trailertrafikken gjennom landet (transit). Svenskene og finnene så derimot lysere på situasjonen, og fra det greske formannsskapets side ble det vagt antydnet at man kanskje kunne gjøre seg ferdig med to av landene, og la de andre to vente til en ny omgang seinere. Dette snudde seg utover dagene på mandag, da den tyske utenriksministeren Klaus Kinkel kom fra Bonn for å overta ledelsen av den tyske delegasjonen. Hans

budskap var at alle søkerlandene måtte med, og han la mye energi og hele sin politiske tyngde inn i forsøkene på å få en ny framdrift i forhandlingene - også med Norge.

Uansett Kinkels inntreden i forhandlingene, var det etterhvert tydelig at EU konsentrerte seg om Sverige, for om mulig å få en løsning der som kunne legge press på de tre andre søkerlandene. Den svenske EU - ambassadøren Lars Anell har i sin dagbok beskrevet hvordan forhandlingene forløp denne dagen. Han gjorde på kvelden følgende vurdering:

"Det är helt klart att ordföranden nu satsar på att göra upp med åtminstone ett land för att sätta press på dom andra. Om vi nu skal vara "plog" så skal vi ha bra betalt."

Svenskenes problemer i sluttfasen var knyttet til budsettinnfasingen og kvoter for jordbruksproduksjonen, spesielt melk. Uten tvil var det budsjettene svenskene prioriterte. Rett før midnatt dukket Kommisjonens president Jaques Delors for første gang under forhandlingene opp i Charlemagne. Det går en del historier i de svenske miljøene om hans inntog. Han var ytterst velpleiet, og skred majestetisk inn blant bermen av nedsvettede og utslitte forhandlere. Diskrete tjenere tok imot hatt og frakk som han nonchalant slapp fra seg. Sjefen var på plass.

Da fristen gikk ut ved midnatt stoppet man klokken i 15. etasje i Charlemagne. Forhandlingene fortsatte som før. Svenskene førte samtaler med Rådets ordfører Pangalos og flere av kommisærene. Ut på natten forelå et nytt tilbud fra EU - siden, etter sigende skjedde dette etter påtrykk dra Delors. Svenskene skulle få med seg ytterligere 375 mio. ECU (3,15 mrd. kr.) i innfasingsbidrag, og en melkekvote på 3,3 mio. tonn. I følge Anell var dette et gjennombrudd, men Svenskene svarte likevel nei, og la inn et høyere krav. Her måtte man få med seg så mye som mulig. Halv seks om morgenen avslo Rådet de svenske kravene, og forhandlingene stoppet opp igjen.

For nordmennene, og særlig landbruksforhandlerne, var det fortsatt mye venting. Man slapp ikke til i Rådet med forslag, og fikk ikke framført hverken løsningsmodeller eller de argumentene man hadde øvet seg på så lenge. I et tilbakeblikk på hav som skjedde i forhandlingene denne natta gir Dagbladets Eirin Hurum den 14. mai en malende beskrivelse av situasjonen. Hennes rapport var basert på samtaler med mange av de impliserte:

"Søkerlandene var stuert sammen på små kontorer i bygningens tredje etasje. Den norske delegasjonen var avspist med 3 - 4 små kontorer....Utover natta begynte de fleste å merke hardkjøret. Folk hadde ikke sovet på to - tre døgn. Det var konstant mangel på mat og drikke. Den eneste maten som var å oppdrive var pizza og hamburgere fra den lokale "take - away" - butikken.

Inne i de små kontorene var det dårlig luft, og mange av rådgiverne måtte stue seg sammen på golvet i mangel på nok stoler. Flere falt i søvn midt under møtene, og det ble diskutert om det i det hele tatt var forsvarlig å fortsette."

Tidlig på morgenen hadde Norge som første søkerland en oppsummerende samtale med Rådet. Pangalos kunne ikke se noen snarlig løsning, og foreslo en ukes utsettelse. Grete Knudsen var enig. Klokka 8.15 forlot den norske delegasjonen bygningen. De var meget tydelig preget av slitet. En av journalistene bemerket tørt at delegasjonen minnet om et opptog av utrangerte dokker fra Madam Tussauds vokskabinett. Jeg forsøkte å få en prat med noen av landbruksforhandlerne, men forhandlerne forsvant fort inn i ventende biler. Man skulle sove. Noen mente de var avtalt pause til neste tirsdag, andre trodde at det kanskje kunne bli nye møter seinere på dagen. Forvirringen blant pressens folk var stor. Alle regnet med at pausen gjaldt samtlige fire søkerland, og at de øvrige delegasjonene også ville forlate bygningen.

Etter en kort stund ble det imidlertid meldt at forhandlingene fortsatte, og at det var stor framgang, spesielt med Sverige. Etter en time kom Eivinn Berg og Støre tilbake til Rådsbygningen. Min observante journalistvenn bemerket denne gangen like tørt at det så ut som om herrene Støre og Berg hadde gredd seg med en hjulvisp. De forlot bygningen igjen kanskje raskt etter. Ministerene lå etter sigende på hotellene sine og sov.

Litt etter kl. 12.00 meldte Reuter at Sverige hadde oppnådd en avtale, og at det var betydelig framgang i forhold til Finland. Det ble på det tidspunktet sagt at finnene hadde oppgitt kravet om en overgangsordning med gradvis pristilpasning, og bare forhandlet om importkvoten for sukkerråstoff. I ettertid har finske forhandlere korrigert dette noe. "Vi diskuterte sukker, grensene for Nordlig Landbruk og LFA, og et system for beskyttelse av jordbruksmarkedet mot for stor import. Nordmennene ble informert om at vi hadde gitt opp den gradvise pristilpasningen." Finnene følte situasjonen meget ubehagelig. De var under et enormt press, og trodde fortsatt at det ville være en større ulykke å bli stående igjen sammen med Norge uten en avtale enn å akseptere en avtale med betydelige mangler. En sentral forhandler uttalte etterpå:

"Det var meget umulig og ubehagelig med EUs store maskineri på plass. Det virket som om Kommisjonen hadde gjort løsningen og at ministerene ikke hadde noe å si. Vi skulle ha tatt mer tid."

En annen sentral forhandler var enda krassere:

"Forhandlingsprosessen var kaotisk, nedverdiggende og deprimerende. Hadde de nordiske folk sett hvordan dette foregikk, hadde 99% av dem forlangt sine forhandlere hjem for aldri mer å sende dem dit ned."

Kl. 18.30 ble det meldt at Finland hadde oppnådd en avtale, og at Østerrike også sannsynligvis ville nå fram til en avtale i løpet av kvelden. Også de norske ministerene var tilbake i Rådsbygningen, men de hadde ikke hatt møter med Rådet. Det fikk de ikke heller, men tyskerne og tjenestemenn fra Kommisjonen presset på for at Norge skulle akseptere den samme jordbruksløsningen som Finland. Eirin Hurums skildring i Dagbladet viser hvordan Øyangen hadde det:

"Landbruksministeren og hennes nærmeste rådgivere forsøker i det lengste å fortrenge det som er i ferd med å skje. I disse timene blir Gunnhild regelrett presset til å lage et norsk posisjonspapir som skal spilles inn på EU - siden. Det må inneholde en aksept av den rammeavtalen som finnene hadde fått, men i tillegg inkludere tilleggskrav knyttet til overgangsordninger for næringsmiddelindustrien."

Østerrike fikk sin avtale kl. 22.30, og det ble lagt et voldsomt press på Norge. Det hadde ikke vært forhandlingsmøter vedr. jordbrukspørsmålene før det i et avsluttende møte med troikaen ble lagt fram en tekst som var helt parallell med den finske. De norske forhandlerne fikk ikke framført noen av sine synspunkter, men fikk beskjed om å akseptere eller bryte. De valgte å akseptere. På fisk var de gjenstående problemene såvidt alvorlige at det ikke var snakk om å slutføre avtaleforhandlingene.

I pressekonferansen etter møtet, ca. kl 00.30, redegjorde Øyangen for avtalen, som hun betegnet som meget bra. Kapitlet var ikke lukket, men innholdet var meget likt det finske. Handelsministeren forklarte at jordbrukskapitlet kunne ha vært lukket, men at det ikke var tilstrekkelig mange EU - ministre tilstede til at dette formelt sett lot seg gjøre. Det ble altså på dette tidspunktet ikke forespeilet noen betydelig endring i avtaleteksten i forhold til det finnene hadde oppnådd.

Jeg satt selv og hørte på denne pressekonferansen, og var svært forundret over budskapet. Man hadde akseptert en avtale som ikke ga gradvis pristilpasning, og der nordlig landbruk umulig kunne utgjøre stort mer enn halvparten av landbruksarealene, kanskje mye mindre. Samtidig fastholdt Øyangen at dette var en bra avtale. Ingen av de som satt i pressesenteret kjente på det tidspunktet til de prosessene som hadde funnet sted høyere oppe i etasjene, og jeg var sikker på at avtalen måtte inneholde noe mer enn den finske. Jeg trodde rett og slett ikke at Øyangen kunne erklære seg fornøyd med et resultat hun tidligere hadde varslet at hun overhodet ikke kunne akseptere. Derfor ville jeg heller ikke uttale meg da VGs journalist ville ha en kommentar. VG og Dagbladet var de to eneste avisene som hadde sein nok dead-line til å få resultatet med i morgenens avis. I dag er det med et visst vemod jeg ser min egen forsiktighet i VGs referat..."Jeg trenger tid til å gå igjennom resultatet skikkelig, sa Isaksen". Sannheten er at jeg ikke trodde en politiker kunne tape så fundamentalt, og etterpå skryte av resultatet.

Øyangen høstet storm i Norge fra næringsmiddelindustrien og landbruket. Da det gikk opp for oss at avtalen virkelig ville gi full pristilpasning fra dag 1, og at Regjeringen hadde akseptert EUs løsning for nordlig landbruk, utløste det en storm. Alle kategorier av jordbruksbasert næringsmiddelindustri raste mot avtalen. I et intervju med Alf Ole Ask i Dagens Næringsliv varslet Nora - sjefen Bent Fuglesang utflagging av flere av Noras virksomheter. Direktør Bjørn Eidem i Kjøttindustriens Fellesforening - en av NHOs medlemsforeninger - kalte avtalen et bakholdsangrep på en viktig del av norsk næringsliv, som sysselsetter 40 000 mennesker. Meieribruket antydte et inntektstap på 2,5 mrd. kroner. Norsk Kjøtt hevdet at Øyangen hadde solgt ut norsk landbruk og næringsmiddelindustrien. Fra bøndene var reaksjonene om mulig enda hardere. Bondelaget kalte avtalen et fullstendig nederlag, og avisene var fulle av reportasjer fra

bønder rundt i landet som så sin tilværelse truet. Presidenten i NHO, Svein Aaser, ba om et møte med Statsministeren. Han ga regjeringen det klare råd å bruke fisken som en brekkstang for å få en betydelig bedre overgangsordning for Norge enn for Finland. Om nødvendig ville NHO gå ut å forsvare en slik løsning mot eventuell kritikk fra fiskerihold.

Den finske utenriksministeren hadde kommentert den finske avtalen som vanskelig, og var ikke sikker på at han kunne anbefale den hjemme. I Norge var strategien helt motsatt. Gunhild ble i følge Aftenposten kommandert opp på barrikadene, og forsvarte avtalen med nebb og klør. Det gjorde bare vondt verre. Dersom noen undrer seg over den skepsisen Øyangen i dag blir møtt med i landbruket, nær sagt uansett hva hun tilbyr, bør de sette seg inn i hva Øyangens framferd etter forhandlingene innebar:

Statsråden hadde kjempet med nebb og klør for en overgangsordning med grensekontroll. Hun hadde levert et eget posisjonspapir med utredninger om hvor skadelig en direkte pristilpasning ville bli for jordbruket og næringsmiddelindustrien. Hun hadde stilt ultimatum på denne saken i full offentlighet flere ganger. Hun hadde, sammen med statsministeren, pekt på det helt uholdbare i en todeling av norsk landbruk. Da resultatet forelå var hennes første kommentar at det var bra, og at hun var glad for at forbrukerne ville få billigere mat fra dag 1 i EU. Indignasjonen og raseriet i landbruket og næringsmiddelindustrien var en reaksjon på en av norsk etterkrigshistories største politiske kuvendinger. Sannheten er at ingen i landbruket lenger har tillit til Øyangen.

I dagene som fulgte etter 1. mars hadde jeg en del kontakt med fagfolkene i landbruksdepartementet og i forhandlingsmiljøet. De var alle svært forsiktige og lojale i sine uttalelser, men det ble klarere og klarere for meg at skuffelsen på norsk side også her var stor. Det var dessuten en skuffelse på to plan. For det første var man skuffet over resultatet og selve forhandlingsprosessen. Derneft var man skuffet over hvor lett den politiske ledelsen snudde. På fiskerisiden var statsråden fortsatt ubøyelig på sin "no - fish" holdning, som tross alt hadde minimal betydning for næringen. Landbruksministeren aksepterte en for henne "uakseptabel" løsning. Etter hvert forsto jeg at dette hadde skjedd uten reelle forhandlinger. Samtaler med folk i DG VI bekreftet inntrykket.

I en samtale med Morten Strand i Dagbladet nevnte jeg min oppfatning av hvordan slutfasen i forhandlingene hadde vært. Han sjekket med flere andre kilder, og skrev en artikkel som fikk overskriften "Norge tatt på senga i Brussel". Hovedpoenget var at nordmennene lå og sov mens kortene i forhandlingsspillet ble delt ut i Charlemagne - bygget. "De som ikke er tilstede når kortene blir delt ut, risikerer å bli sittende igjen med svarteper", uttalte jeg. Artikkelen falt tydeligvis Øyangen tungt for brystet. Hun avviste all kritikk som tøv, og påsto at hun hadde fått gjennomslag for varige løsninger med støtte for landbruket i hele landet, ordninger som ville gjøre det mulig å opprettholde et levende landbruk og levende bygder. I pressen gjentok hun gang på gang at hun var glad på forbrukernes vegne over at man fikk EUs prisnivå på matvarer fra dag 1 av medlemsskapet. "Avtalen var god, ja bedre enn det vi kunne vente å oppnå."

4.3. Jumbofinalen

Reaksjonene på jordbruksavtalen som ble presentert natten til 2. mars var så harde at Regjeringen så seg nødt til å reise nye krav. Bøndernes reaksjoner kunne man alltid prøve å bortforklare som svartmaling, men da NHOs president troppet opp hos statsministeren med kraftig kritikk ble den slags bortforklaringer vanskeligere å selge. Jeg hadde selv liten tro på at man kunne oppnå noe særlig i en slik "omkamp". For det første hadde Grete Knudsen allerede sagt at avtalen var klar til å lukkes, for det andre måtte nye innrømmelser overfor Norge på jordbrukssiden byttes mot norske innrømmelser på fisk. Det var det eneste gjenværende forhandlingsområdet for Norge. Uten kobling mot fisken ville nye innrømmelser fra EU overfor Norge bare føre til at Finland og evt. Østerrike også ville kreve forhandlingene åpnet igjen. For Norges vedkommende lå muligheten i å kreve en begrensning i markedsadgangen for jordbruksprodukter mot å akseptere at EU fikk rett til en tilsvarende begrensning i markedsadgangen for norsk fisk. For de øvrige svake punktene i avtalen var det ikke mye forhandlerne kunne gjøre.

Lørdag den 5. mars om kvelden var igjen statsrådene Knudsen, Olsen, Øyungen og Johnsen på plass. Smilende og glade lot de seg fotografere under Eivinn Bergs EU - paraply. Dagen etter ble forhandlingene gjenopptatt. Dagen ble innledet med en pressebriefing i den norske EF - Delegasjonen. For meg kom dagen til å inneholde en av de mest eiendommelige opplevelsene under hele mitt opphold i Bryssel. I dagboken skrev jeg følgende referat:

Var på kontoret fra kl. 11.00 og skrev et bakgrunnsdokument for pressen før siste runde av forhandlingene startet. Ble oppringt av Aam i Dagsnytt (og seinere Viksveen i Stavanger Aftenblad) som kunne fortelle at Handelsministeren hadde nevnt mitt navn i en pressebriefing i Delegasjonen. Hun hadde vist til desinformasjon i pressen vedrørende forhandlingenes gang, og hadde avsluttet med å si at hun nå var spent på å møte denne Geir Isaksen. Bakgrunnen var selvfølgelig Dagbladets krasse artikkel på fredagen, der jeg hadde gitt en kritisk kommentar til forhandlingsstrategien. Den må ha falt deler av Regjeringen svært tungt for brystet.

Ca. kl. 15.00 gikk jeg til Rådets pressesenter, der det ikke var vanskelig å få avsetning for notatet mitt. Pressefolkene var frustert over manglende informasjon om forhandlingene. Ca. kl 20.00 ble det avholdt en pressekonferanse med Handelsministeren. Jeg hadde sagt ifra til presseråden at jeg gjerne ville være til stede, og Grete Knudsen åpnet briefinggen med å spørre "hvor er Geir Isaksen?". Jeg reiste meg og avleverte et dypt bukk. Knudsen bemerket at hun ikke hadde sett meg i de lukkede rom, og begynte så sin redegjørelse.

Jeg oppfattet dette som en advarsel til journalistene, og en fordekt påstand om at jeg ikke var etterrettelig. Tror ikke det fikk særlig stort gjennomslag. Så vidt jeg vet har heller ingen journalister referert historien, noe som tyder på at de ikke oppfattet den som særlig god.

Søndagen brakte ikke avklaring i noen spørsmål. Det var fisken som fanget den største interessen, og her sto fortsatt frontene fast. Spanjolene ville ha fisk, Norge ville ikke gi fisk. Ministerne hadde muligens lært av den forrige rundens utmattelseskamp, man gikk å la seg i en rimelig tid.

Den første offisielle koblingen mellom jordbruk og fisk når det gjaldt markedsadgang fikk vi på mandagen. Kl.15.30 holdt Peter Horocks fra Kommisjonens Task - Force en pressebriefing. Han redegjorde for at Norge hadde redusert sitt krav om nasjonal forvaltning av ressursene nord for 62°N til et krav om overgangsordning. Overgangsordningen skulle imidlertid løpe til Rådet ved enstemmig beslutning fant å kunne endre denne. Med Norge som medlem ville dette neppe skje. Horocks tvilte på at EU kunne akseptere dette kravet. Han nevnte også at Norge hadde gjort en kobling mellom markedsadgang for fisk inn i EU og for bearbejdede jordbruksvarer inn i Norge. Begreper som "indicative ceilings" og "statistical measures" ble brukt, men på direkte spørsmål fra Aam i Dagsnytt ble det benektet at det dreide seg om kvoter.

Kl. 19.00 holdt Handelsministeren sin første pressebriefing den dagen. Også Fiskeriministeren og Landbruksministeren deltok. Her ble det hevdet at koblingen mellom fisk og jordbruk var gjort fra EU - siden, og at en slik kobling ikke kunne avvises av Norge. Øyangen redegjorde for de gjenværende spørsmålene i landbruksforhandlingene, som var LFA - inndeling, ammekukvoten og markedsadgangen. Hun hadde godt håp om en snarlig lukning av jordbrukskapitlet.

Pangalos holdt sin pressebriefing kl. 21.15. Han beklaget Norges steile holdning på fisk, spesielt vedrørende de spanske kvotekravene. "Norway does not want to discuss this at all". For jordbruk var man meget nær en løsning. Hans største bekymring gjaldt imidlertid de institusjonelle problemene knyttet til utvidelsen, problemer Norge ikke kunne bidra til å løse under noen omstendighet.

Forhandlingene fortsatte også etter denne briefing, men kl.00.30 var det slutt uten nye informasjon til pressekorpsen og andre interesserte. Igjen valgte man altså å sove om natta.

Dagen etter var det lite informasjon som kom ut. Jeg traff en av mine gode kontakter på EUs side. Han kunne fortelle meg at man hadde kommet til enighet på embetsmanns nivå om betingelsene for en begrenset markedsadgang for jordbruksvarer inn i Norge. Jeg fikk en muntlig redegjørelse for innholdet, og hvilke varer ordningen skulle omfatte. Han tok forbehold om at Rådet først måtte akseptere løsningen. Etter som dead-line nærmet seg for flere av avisene, var det mange journalister som valgte å bruke denne.

Rundt kl. 20.00 spiste det norske embetsverket sin middag i kantina, og fikk selskap av mange journalister og lobbister. Eivinn Berg fant det da opportunt å advare journalistene mot Isaksen, som brakte uetterretteligheter om forhandlingene til torgs. Han sa det riktignok i vennlig tone mens han ga meg et klapp på skulderen, men budskapet var ikke til å misforstå. Svært velkomment repliserte da Anders Bjartnes i VG at journalistene i

Brussel oppfattet Isaksen som meget etterrettlig på alle måter. Berg mumlet da "ikke alle", og forsvant ut av lokalet.

Jeg var heldig og fikk en prat med to av mine beste kontakter i Kommisjonen mens de spiste i kantina. De bekreftet at det var en viss strid mellom Kommisjonen og Finland vedrørende varigheten av de nasjonale støtteordningene utenfor virkeområdet for Nordisk Landbruk. Kommisjonen fastholdt at det her dreide seg om overgangsordninger, mens finnene hevdet at ordningene var av varig karakter. Videre var det også uenighet om hvorvidt hele det finske LFA - området skulle defineres som "Mountain Areas". Jeg fikk også en del kommentarer til den forventede løsningen for Norges vedkommende.

Neste pressebriefing kom kl.22.10. Det ble da meldt at det var oppnådd enighet om landbruket, men at Rådet ikke formelt hadde lukket kapitlet ennå. Jan Henry T. Olsen sa nå at han ville bruke EØS - fisken for alt det den var verdt, men at det ikke kom på tale å gi bort mer fisk.

Kl. 01.00 ga Pangalos sin siste pressebriefing. Han roste Norge for fleksibilitet, og kritiserte Spania for deres steile holdning. Under denne pressekonferansen ble det formelle dokumentet fra jordbruksdelen av forhandlingene med Norge framlagt.

De norske forhandlerne ga sin siste pressebriefing kl. 01.30. Dette ble stort sett Øyangens forestilling. Hun innledet med å si at det var en viktig og krevende oppgave å forhandle om landbruk: "Dette dreier seg om bosetting, sysselsetting og levende landbruk. EUs landbrukspolitikk var ikke utformet slik at denne kunne ivareta de målsettingene vi vil ivareta. Vi fikk forandret dette. Vi har lykket!" Deretter redegjorde Øyangen for hovedtrekkene i avtalen. Når det gjaldt næringsmiddelindustrien var resultatet nøyaktig som det jeg tidligere hadde fått meg forelagt. Avtalen er nærmere gjennomgått i epilogen under.

Jan Henry T. Olsen innrømmet at han hadde gitt bort noen fisk, og bekjente samtidig at han nå var blitt EU - tilhenger, dersom de gjenværende spørsmålene lot seg løse på en fornuftig måte. Det lot seg tydeligvis gjøre, for en uke seinere var avtalen klar. Norge hadde oppjustert EØS - kvoten, hadde gitt fra seg noe makrell, hadde overlatt til EU å forvalte fiskeressursene nord for den 62. breddegrad etter en overgangsperiode på tre år, og hadde akseptert et noe strengere og mer langvarig importregime for visse fiskeslag inn i EU enn det EU hadde akseptert for visse matvarer inn i Norge.

De tre ukene i Bryssel var over.

5. Epilog

I et lunsjmøte noen uker etter forhandlingsavslutningen spurte en av de sentrale forhandlerne for jordbruksspørsmål på EU - siden hvordan det ville gå i den norske folkeavstemningen. Han håpet Norge ville akseptere resultatet og gå inn i EU. Jeg spurte hvordan han kunne tro at Norge ville akseptere en overgangsløsning med så stor usikkerhet for bøndene og næringsmiddelindustrien, og en varig løsning som ville dele

det norske landbruket i to. Dersom det virkelig var slik at de ønsket Norge inn, måtte de i det minste ha vært villige til å fire på disse spørsmålene. Han ble svart i øynene:

"Denne kritikken må du rette mot dine egne politikere. Dersom de hadde vist større standhaftighet i forhandlingene hadde de oppnådd den overgangsordningen du ønsker deg. Den varige støtten ville ha blitt vanskeligere - men svenskene fikk også her det de ba om, og det de tre nordiske landene var enige om. Skyld ikke på oss !"

Det er lett for en forhandler å si slike ting i ettertid, men sannheten er tross alt at Øyangen ga fra seg de aller fleste av sine krav de få dagene forhandlingene varte i Bryssel. Like ille er det at det fortsatt på en lang rekke områder ikke er avklart hva avtalen innebærer. Siden avtaleinngåelsen har det vært sammenhengende forhandlinger mellom Kommisjonen og norske myndigheter om forståelsen av innholdet. Forhandlingene er ført i hemmelighet, der alle dokumenter er unntatt fra offentlighet. Det er en lang rekke interessante problemer knyttet til måten disse forhandlingene har vært ført på, og innholdet i dem, men det vil føre for langt å gå inn på dem her. Vi får håpe historikerne vil interessere seg for det emnet.

Øyangen lovte en avklaring på alle de viktigste gjenstående områdene i forhandlingene i god tid før folkeavstemningen. Avklaringen er nå kommet, og består i hovedsak av en beskrivelse av jordbrukets beregnede inntektsforhold i 1995. Dette er svært utilfredsstillende for landbruket. Det var faktisk de langsiktige virkningene av et medlemskap regjeringen brukte som utgangspunktet for forhandlingene, og det er disse virkningene som har interesse ved en folkeavstemning. Betydningen av mangelfulle overgangsordninger for markedet er i det hele tatt ikke utredet. Det vi der må holde oss til er regjeringens eget kravdokument fra den 17. desember 1993. Som tidligere referert var det dokumentet ganske krast i sine konklusjoner.

Som en avslutning skal jeg redegjøre for resultatene av forhandlingene på jordbruksområdet slik det nå fortoner seg:

5.1 Langsiktige nasjonale ordninger; såkalt "Nordlig Landbruk".

Resultatet av forhandlingene vedrørende kravet om "Nordlig Landbruk" er i hovedsak nedfelt i art. 142 i avtalen. Følgende konklusjoner kan trekkes:

EU vil ikke delta i finansieringen av de spesielle støtteordningene som inngår i "Nordlig Landbruk", men vil tillate Norge å yte en spesiell nasjonal støtte til jordbruket nord for 62. breddegrad, og til områder med tilsvarende kjennetegn syd for den 62. breddegrad. Områdets utbredelse er fastlagt til 52,7% av jordbruksarealene i Norge.

Som støtteformer er det eksplisitt pekt på husdyr - og arealstøtte, mens støtte knyttet til framtidig produksjon ikke kan tillates. Det er forutsatt at støtten ikke skal overstige det nivået den har hatt i en referanseperiode forut for tiltredelsen. Støtten skal differensieres regionalt.

Støtten skal godkjennes og overvåkes av Kommisjonen. Kommisjonen vil utarbeide en rapport til Rådet omkring iverksettelsen av denne støtten ett år etter tiltredelsen, og deretter hvert femte år.

Det er umulig å gi en fullstendig vurdering av Nordlig Landbruk. Til det er det fortsatt for mange forhold som er uavklart, blant annet utforming av - og bevilgninger til de ulike tiltakene. Vi må imidlertid slå fast at resultatet ligger meget langt fra det Regjeringen krevde.

For det første vil vesentlige deler av norsk jordbruk falle helt utenfor dette virkemiddelsettet. Våre mest produktive jordbruksstrøk i Sør - Norge vil etter overgangsperioden måtte tilpasse seg de priser og tiltak som gjelder i EU. Resultatet av dette har som nevnt Regjeringen selv beregnet, det vil medføre en dramatisk inntektssvikt på produsentleddet.

For det andre må Norge dekke alle kostnadene knyttet til "Nordlig Landbruk" selv. Dette er urimelig fordi Norge på grunn av sin relativt lille jordbrukssektor vil få små tilbakeføringer til jordbruket i forhold til den innbetalingen vi blir avkrevet fra Unionen. Våre innbetalinger vil i stor grad bli brukt til å støtte jordbruket i land der det er atskillig bedre forutsetninger for å drive jordbruk enn i Norge.

For det tredje legger avtalen vedrørende "Nordlig Landbruk" restriksjoner på produksjonsutviklingen i jordbruket, i betydelig sterkere grad enn i dag. Selv om produksjonen utenfor virkeområdet for "Nordlig Landbruk" skulle falle sterkt, noe som er svært sannsynlig dersom vi medlemmer i Unionen på disse vilkårene, kan vi ikke utforme støtten slik at noe av dette bortfallet kan fanges opp innenfor "Nordlig Landbruk". Det er også hevdet at støtten innenfor nordlig landbruk skal beregnes for den enkelte underregion, og ikke være overførbar. Dette innebærer isåfall at bortfall av produksjon i en region innenfor virkeområdet for "Nordlig Landbruk" ikke kan fanges opp av andre regioner innenfor samme område.

For det fjerde er det lagt strenge begrensninger på anledningen til å yte produksjonsstøtte, og transportstøtte vil neppe bli tillatt. Innenfor virkeområdet for "Nordlig Landbruk" kan det oppstå prisrelasjoner som vil virke demotiverende for normal produksjon, og fremme en form for tilskuddsspekulasjon i jordbruket. Dette vil ramme produksjonen, og dermed føre til en sterk nedgang i virksomheter som leverer innsatsfaktorer til primærjordbruket, eller omsetter og foredler jordbruksprodukter. På lengre sikt vil slike tilstander også virke drepende for rekrutteringen til bondeyrket.

For det femte vil denne løsningen bidra til sterke interne spenninger i jordbruket, med stor forskjellsbehandling mellom områder som kan motta langsiktig nasjonal støtte, og områder som ikke kan det. Dette vil ha en negativ virkning på samordningen mellom ulike regioner når det gjelder markedsføring og tiltak til styrking av konkurranseevnen. Dette er spesielt alvorlig fordi konkurransen fra utlandet nettopp stiller store krav til samordning når det gjelder f.eks. merkevareutvikling innenfor matvaremarkedene.

5.2 EU - ordninger.

Mange av de norske kravene vedrørende landbruk i forhandlingene var knyttet til innføringen av den felles landbrukspolitikken i Norge. Dette var krav knyttet til kvoter, til veterinære og fytosanitære regelverk, og til spesielle ordninger som norske myndigheter ønsket å opprettholde av hensyn til landbruket. En lang rekke av disse kravene ble avvist. Det vil føre for langt å gjennomgå alle de kravene som ble reist, men jeg vil kommentere en del av de viktigste forhandlingsresultatene:

5.2.1 Kvoter:

En lang rekke av landbruksproduksjonene er kvotert i EU. Disse kvotene er knyttet til støtteordningene, og det er enten forbudt eller svært ulønnsomt å produsere utover kvotene. De norske kvotekravene er presentert sammen med resultatet (i parantes) av forhandlingene under:

Melk:	2093 Mio. l (1842 Mio.l + mulighet for å gjenoppta sovende kvoter)
Ammekyr:	125.000stk (50000stk. + utvidelsesmulighet dersom andre produksjoner faller.)
Okser:	230.000stk. (175.000 stk.)
Søyer:	1.400.000stk. (1.040.000 stk.)
Basisareal, korn:	475.000 ha. (385.000 ha.)
Sukkerkvote:	60.000t isoglukose (0)

De gitte kvoter alle ligger klart under de krav som var stilt fra norske myndigheter. Etter beregninger utført av Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning vil dette neppe være så alvorlig. Det skyldes at økonomien i de fleste produksjonene vil bli så svak at man ikke kan opprettholde et produksjonsnivå som tilsvarer de kvoter som er gitt. Det er likevel verdt å merke seg et mulig problem knyttet til storfékjøttproduksjonen:

Hanndyrkvoten for storfé er basert på den nåværende produksjonen av storfékjøtt. Fordi den relative konkurransekraften i norsk kjøttproduksjon er sterkest for storfé og lam, vil det være ønskelig med en overgang til disse produksjonene. Den kvoten som er gitt for ammekyr har ikke fått en motsvarende kvote for hanndyr. I verste fall kan dette lede til at hanndyrkvoten blir en skranke for utviklingen av storfékjøttproduksjonen. På samme måte kan produksjonen av lammekjøtt bli hindret av at søyekvoten ikke er større enn det nåværende produksjon skulle tilsi. Disse vurderingene forutsetter at det vil være en interesse for å vri produksjon over fra de kraftfôrkrevende dyreslagene til storfé og sau. Dette vil være riktig dersom man bare vurderer den relative lønnsomheten mellom disse produksjonene. Modellene viser imidlertid såvidt svak økonomi i alle produksjonsgreiner at en stor tilbakegang i produksjonen er sannsynlig i alle fall.

5.2.2 Prisutjevning på melk.

I Norge drives det en prisutjevning for melk. Denne ordningen bidrar til at bøndene over hele landet får omlag samme prisen for melka - uansett om denne anvendes som konsummelk eller brukes til produksjon av smør eller ost. Norge krevde å få fortsette slik prisutjevning.

Dette kravet fikk man ikke gjennomslag for. Dermed blir en av de viktigste utjevningsmekanismer i norsk jordbruk utelukket ved et ev. medlemskap i Unionen. Resultatet favoriserer de markedsnære produsentene som leverer konsummelk, og vil føre til større problemer for de produsentene som ligger lenger fra markedene, og i større grad leverer melke si til smør - og osteproduksjon.

5.2.3 Eksportkvoten for ost.

Norge har en eksportkvote for ost til USA på 7.200t. Den altoverveiende delen av denne kvoten blir fylt av Jarlsbergost, ca.6.900t. Etter EUs regelverk blir slike kvoter overtatt av EU, og fordelt blant medlemslandene. Som motytelse får de nye medlemslandene del i Unionens 3.landskvoter. Norge krevde å få beholde sin kvote til USA fordi dette markedet har akseptert Jarlsbergosten som en merkevare, og gir en relativt høy pris for denne.

Dette kravet ble avvist. Kvoten blir en EU - kvote, men blir forbeholdt Norge i en overgangsperiode på 3 år. Norges Bondelag beklager dette resultatet, fordi denne kvoten ved et ev. medlemskap i Unionen vil være av de melkeanvendelser som kan gi best økonomisk utbytte. Det er neppe lett å opparbeide samme lønnsomhetsnivå i andre markeder der vår Jarlsbergost ikke er kjent.

5.2.4) Miljøstøtte.

Norge har gjennom forhandlingene fått tilsagn om en bevilgning på ca. 460 mill. kroner fra EU til miljøprogrammer jordbruket. I tillegg vil det bli gitt nasjonale midler. Det er levert inn forslag til miljøprogrammer, men disse er enda ikke behandlet i EU - Kommisjonen. Øyangen har flere ganger vist til at miljøprogrammene kom som en følge av harde forhandlinger og sterke krav fra norsk side. Det er verdt å merke seg at slike programmer er en fast del av EUs landbrukspolitik, og at den beskrevde bevilgningen for Norges del var omtalt i EUs budsjetter allerede i juni 1993. Noe stort forhandlingskupp var det derfor neppe.

Jeg er i tvil om denne støtten bør betraktes som en generell inntektsstøtte. Støtten til tiltakene skal være en kompensasjon for bortfall av inntekt. Slik sett skal ikke miljøstøtten bidra til en generell heving av inntektsnivået.

5.3 Overgangsordninger

Det er flere bestemmelser om overgangsordninger i avtalen. Den generelle overgangsordningen er nedfelt i art. 138 i avtalen. Det er den som danner grunnlaget for den støttepakken for jordbruket i Norge i 1995 som Regjeringen la fram den 12/10 - 1994. I denne støttepakken er det også tatt inn forutsetninger om andre virkemidler. En nærmere beskrivelse følger under:

5.3.1 Støtte til produsentene og næringsmiddelindustrien.

Bruken av artikkel 138 i medlemskapsavtalen er ganske komplisert. Man skal i utgangspunktet trappe ned inntektsforskjellene i jordbruket ved nåværende landbrukspolitik og ved et EU - medlemskap over en periode på 5 år. Inntektsforskjellen består av en netto prisskjerming av det norske markedet, og en netto støtteforskjell mellom nåværende budsjettstøtte og støtte ved et evt. EU - medlemskap.

Prisskjermingen er beregnet som differansen mellom nåværende avregningspris til produsentene og en kalkulert avregningspris ved et EU - medlemskap. Den budsjettstøtten som ikke er i samsvar med EUs landbrukspolitik skal nedtrappes på samme måte som prisforskjellen. For det første året blir den beregnede inntekten nødvendigvis ganske lik utgangspunktet, mens det siste året vil inntekten være ganske lik sluttpunktet. Vi kjenner i dag utgangspunktet, men sluttpunktet har ikke regjeringen beskrevet. Det avhenger av støttesatsene i nordlig landbruk, og den endelige utformingen av miljøprogrammene. I områdene utenfor nordlig landbruk vil sluttpunktet ligge svært nær de beregningene myndighetene gjorde for inntekter i landbruket ved et EU - medlemskap - uten bruk av spesielle støttetiltak. Dette er resultater som gir en dramatisk inntektssvikt for bøndene.

Myndighetene skal også kompensere for tapet som oppstår på lagrede varer pga. priset ved tiltredelsen. Ordningen har blitt svært komplisert, og etterlater seg en del spørsmål.

Der det fortsatt er alvorlige problemer i jordbruket som følge av medlemskapet etter at andre ordninger er fullt utnyttet, kan Kommisjonen gi Norge og Finland anledning til å yte nasjonal støtte til produsenter for å integrere disse fullt og helt i CAP. Dette er nedfelt i art. 141 i avtalen. Det står ikke noe i teksten om at dette er tidsavgrenset, men det foreligger erklæringer fra Kommisjonen til Rådet om at slik nasjonal støtte skal være "transitional and degressiv". Disse erklæringene har ikke status som forhandlingsdokumenter, men i følge Kommisjonen ligger det i sakens natur at dette er overgangsordninger når formålet er en full integrasjon i CAP. Man er ikke fullt integrert dersom man mottar støtte utenfor CAP. Det er viktig å merke seg at det helt opp til Kommisjonen å avgjøre om denne formen for støtte tillates i det enkelte tilfelle. Dette er for såvidt et avklart punkt i forhandlingene all den stund både Norge og Finland har akseptert at man ikke kan anvende art. 141 før tidligst i 1997. Spørsmålet om hvordan den da ev. kan anvendes er det ikke gitt noe svar på. Jeg tror Kommisjonen her er helt bundet opp av den erklæringen den tidligere har avgitt til Rådet, nemlig at tiltakene skal være i tråd med EUs regelverk (utelukker prisstøtte), skal være av en overgangskarakter - og skal nedtrappes i perioden.

DG VI ønsker ikke å kvantifisere "serious difficulties", men sier at det kan referere seg til store fall i inntekt eller i eiendomsverdi. Tiltakene skal drøftes i 1996, og det er ikke et krav at problemene da har vist seg. Dersom man kan sannsynliggjøre at denne type problemer vil oppstå, vil det være grunnlag for å innføre støtten. "Det er ingen vits i å behandle pasienten etter at han er død." Mitt inntrykk er at Kommisjonen ser for seg en mer selektiv støtte enn det norske myndigheter har forespeilet oss. Det er ingen grunn til å opprettholde driften på et bruk som seinere ikke kan klare seg i CAP uten ekstraordinær støtte. Slike bruk bør heller få hjelp til avvikling, førtidspensjonering e.l.

Norge kan få gi nasjonal investeringsstøtte til svin -, fjørfe -, egg - og hagebrukssektoren i en overgangsperiode på 5 år. Dette innebærer et unntak fra EUs regelverk, som setter forbud mot investeringsstøtte i denne type produksjoner. Støtten skal godkjennes av Kommisjonen, og være degressiv. En betingelse for å kunne yte støtte er at den samlede produksjonskapasiteten innen disse sektorene ikke øker.

Det er også beløpsgrenser for investeringer pr. bruk, som gjør at dette virkemidlet muligens ikke vil få særlig stor betydning.

Norge kan også gi nasjonal investeringsstøtte til næringsmiddelindustrien i en overgangsperiode på 3 år, under den forutsetning at produksjonskapasiteten ikke øker. Det er oversendt et forslag til Kommisjonen for et slikt støtteprogram, men dette er enda ikke behandlet.

5.3.2. Tiltak mot alvorlige markedsforstyrrelser:

Dette er den ordningen man kom til i den aller siste fasen av forhandlingene. Den er nedfelt i avtaleteksten i artikkel 147, og i en erklæring fra Kommisjonen bygd på denne artikkelen. I skrivende stund legges den siste hånden på en forordning fra Kommisjonene som beskriver ordningen. Kort sagt gir den Kommisjonen anledning til å overvåke markedet og å sette inn importbegrensende tiltak dersom det oppstår alvorlige problemer i matvaremarkedet i Norge. For visse produkter er det utformet veiledende importtak. Dersom disse takene overskrides kan Kommisjonen etter anmodning fra norske myndigheter raskt iverksette importbegrensninger. Dette forutsetter at det er dokumentert alvorlige markedsforstyrrelser. Uten slik dokumentasjon vil importen kunne videreføres uten restriksjoner. Prisene skal være EU - priser, og det skal ikke drives grensekontroll. Ordningen skal gjelde i 3 år, med økende tak for hvert år.

Lørdag 22. oktober 1994 uttalte Gaute Egeberg og Bjørn Eidem seg om forordningen i Dagens Næringsliv. De er ledere i hver sin NHO avdeling, hhv Næringsmiddelindustrien Landsforening (NIL) og Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF). Slik uttaler de seg om det Øyangen i sluttfasen av forhandlingene strevde så hardt for å oppnå:

"Det som skulle bli en treårig overgangsordning og hjelp for norsk næringsmiddelindustri blir i stedet en hjelp til de utenlandske bedrifter som ønsker å ta det norske markedet. Det hele er snudd på hodet."

Denne uttalelsen kan danne en passende avslutning for denne beretningen. Forhandlingsresultatet med EU kan få stor betydning for landbruket og næringsmiddelindustrien i Norge, og derigjennom for norske bygder. Den stabiliteten vi har hatt i etterkrigshistoriens landbrukspolitikk kan bli avløst av stor usikkerhet. Som nevnt innledningsvis har landbruksnæringen i Norge gjennomgått enorme omveltninger etter krigen, men endringene har vært kontrollerbare og styrt av våre egne politiske avveininger. Nå er det hele snudd på hodet.