

EU-utvidelsen forandrer Europa

Jakub M. Godzimirski

1. mai 2004 ble Den europeiske unionen (EU) utvidet fra 15 til 25 medlemmer. Dagen vil uten tvil bli betraktet som en av de viktigste datoer i nyere europeisk historie. Blant annet har utvidelsen stor symbolsk betydning – den markerer slutten på et trist kapittel i Europas historie med kontinentet delt i to rivaliserende leire. På EU-toppmøtet i København i 1993 bestemte EU seg for å «fortelle» omverdenen hva den krevde og forventet av land som ønsket medlemskap. Demokratisering, fungerende markedsøkonomi, etterlevelse av menneskerettighetene og bygging av rettsstat ble hovedkrav til kandidatland. Dette var samtidig et sett med normer og regler som alle land i EU måtte overholde, de såkalte *acquis communautaire*.

- Hvilke problemer rommer utvidelsen av EU?
- Hvilke land mener hva?
- Hvilke nye regler skal gjelde i EU-samarbeidet?

Da EU-landene bestemte seg for å utvide, måtte de også finne en praktisk løsning på fem viktige problemer:

1. Organiseringen av utvidelsesprosessen
2. Planleggingen og gjennomføringen av indre reformer som skulle gjøre unio-

nen leve- og beslutningsdyktig også etter utvidelsen

3. Finansieringen av utvidelsen og unionen etter utvidelsen
4. Takling av større forskjeller mellom de rike og de fattige landene i unionen
5. Trekkingen av unionens ytre, geografiske grenser og felles politikk overfor nye naboer.

Løsningen på det første og det siste problemet hang sammen; EU hadde erfaring med tidligere utvidelser, og man kunne bruke samme løsninger også i denne utvidelsesrunden. Da EU formulerte sine krav til kandidatlandene, ble det også klart at utvidelsen skulle skje på EUs premisser og at *acquis communautaire* skulle være den viktigste formelle rammen for hele forhandlingsprosessen. Dette førte også til at det ble forholdsvis lett å trekke den foreløpige grensen mellom det området som etter hvert skulle inngå i det utvidede EU, og resten av Europa – den skulle trekkes mellom land som kunne innfri EUs krav og de som av forskjellige grunner ikke var i stand til å gjøre det.

Det tok nesten ti år fra de første kandidatene fra Øst-Europa meldte sin interesse for å bli medlemmer i EU til denne forhandlingsprosessen ble avsluttet i 2002. I 2003 ble utvidelsen ratifisert (endelig godkjent) av parlamenter både i de nye og de gamle EU-landene, og det ble gjennom-

Hvorfor har utvidelsen av EU blant annet stor symbolsk betydning?

Gruppebilde med dame.

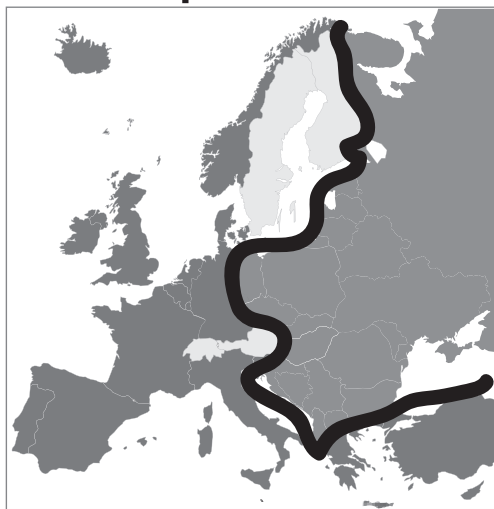
Statsledere fra 25 medlemsland i EU (pluss kandidatland) markerer utvidelsen i formannskapslandet Irland (Dublin slott). Hvilket land kommer kvinnen fra?

Foto: Maxwell-Irland/europa.eu.int



EU-utvidelsen forandrer Europa

Europa før 1989



Gjør greie for hvordan kontrastene innad i EU øker med utvidelsen.

ført folkeavstemninger som skulle gi en folkelig tilslutning til denne prosessen.

Folkeavstemningene viste bred støtte til EU-medlemskap blant vanlige borgere. Støtten var høyest i Slovakia (92%) og lavest (67%) i de to tidligere sovjetrepublikkene Estland og Latvia (se tabell).

Europa som i flere tiår hadde vært delt av et jernteppe, skulle endelig gjenforenes. Men denne gjenforeningen kan

komme til å bli en vanskelig oppgave fordi det nye Europa vil bli preget av mye **større kontraster** enn det gamle EU. Kontrastene har blant annet gjort arbeidet med finansiering av EU og indre reformer i EU mye vanskeligere.

Det gamle og det nye EU – utfordringer

Folkeavstemninger – støtte til EU-medlemskap i de nye landene

Land	Støtte	Dato i 2003
Malta	54%	08.03.
Slovenia	90%	23.03.
Ungarn	83%	12.04.
Litauen	91%	10.–11.05.
Slovakia	92%	16.–17.05.
Polen	77%	07.–08.06.
Tsjekkia	77%	13.–14.06.
Estland	67%	14.09.
Latvia	67%	20.09.

Hvilken oppslutning har EU-medlemskap i de nye EU-landene?

Hvor mye øker forskjellen mellom den økonomisk svakeste og sterkeste regionen i EU med utvidelsen?

Den største utfordringen er å utjevne økonomiske og sosiale forskjeller i det utvidete EU. Det nye EU (EU25) vil få ca 20% flere innbyggere, mens det samlede bruttonasjonalproduktet (BNP) bare vil vokse med 5%. Dette vil blant annet resultere i at BNP per innbygger vil synke med nesten 10% i det nye EU (se tabell under).

Selv om de nye medlemslandene allerede har gjort mye for å tilpasse seg EU, vil det ta mange tiår før de når det gjennomsnittlige velferdsnivået i det gamle EU (EU15). Den økonomiske situasjonen er best på Kypros, på Malta og i Slovenia. Disse landene har BNP per innbygger som ligger på henholdsvis 77, 69 og 69% av gjennomsnittet i EU15. De baltiske landene – Latvia, Litauen og Estland – er dårligst økonomisk stilt med BNP per innbygger på litt mer enn en tredel av EU15 (35, 39 og 40%). Polen, som er det største av de nye medlemslandene, ligger på ca. 41% av gjennomsnittet i EU15. Av de øst-europeiske landene ligger Tsjekkia best an

med en BNP per innbygger på 62% av EU15s gjennomsnitt (men i hovedstaden Praha er BNP per innbygger på hele 135% av EU15-snittet).

I EU15 var BNP per innbygger i den rikeste av regionene fem ganger høyere enn i den fattigste. Denne forskjellen er blitt merkbart større i det nye EU. Etter enda en utvidelse, som skal omfatte både Romania og Bulgaria, vil dette velferdsgapet øke til 10:1.

Også når det gjelder **arbeidslønn**, vil det nye EU oppleve store forskjeller. En mulig konsekvens kan bli det som i Vest-Europa oppfattes som en fare for økt arbeidsmigrasjon fra nye til gamle EU-land (se tabell s.4). Dette er et perspektiv som har vakt en viss bekymring hos styresmakter og forskjellige interessegrupper i det gamle EU. Et svar på denne nye mulige utfordringen var å innføre **overgangsordninger** for iverksettingen av et felles arbeidsmarked i EU. Rett etter utvidelsen kan østeuropeere arbeide uten formelle begrensninger i bare tre av de 15 gamle EU-landene – Storbritannia, Irland og Sverige. De andre landene har **innført forskjellige begrensninger** (overgangsordninger) som kan vare i opptil sju år. Innføringen av disse begrensningene blir i de nye medlemslandene sett på som et problem fordi solidaritetsprinsippet – en av hovedbjelkene i det europeiske intergrasjonsprosjektet – ikke lenger kan betraktes som en selvfølge. Selv om enkeltland har innført noen overgangsordninger, har EU som helhet brukt betydelige ressurser på utjevning av sosiale og økonomiske forskjeller i det nye EU.

EU kan bruke forskjellige økonomiske og politiske instrumenter for å utviske forskjeller både innad i EU og mellom det utvidete EU og resten av kontinentet. De viktigste instrumentene EU har på dette feltet er

- felles utjevningpolitikk (cohesion policy)
- EUs regionalpolitikk med fokus på økonomisk støtte til underutviklede områder i EU
- EUs felles sosial- og migrasjonspolitikk og
- EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

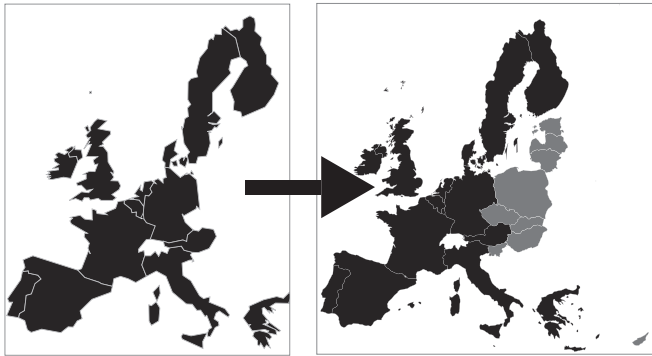
Mellom 2000 og 2006 vil EU bruke mer enn 215 milliarder euro på å støtte underutviklede regioner. Mellom 2004 og 2006 vil 22 milliarder gå til tiltak i det nye EU, og Polen alene vil få overført nesten 12,5 milliarder euro i denne perioden. Alle de

	Innbyggere i mill.	Areal i km ²	BNP i mrd. €	BNP per innbygger
EU15	380.3	3238692	9169	100%
EU25	454.9	3976952	9613	91%

EU-utvidelsen forandrer Europa

2003 - EU15

2004 - EU25



nye EU-regionene i Øst-Europa regnes som underutviklede og vil få direkte støtte fra EU. Dette vil redusere den direkte støtten til gamle EU-land og også øke den økonomiske byrden på EUs hovedbidragsytere. Såkalte strukturfond er en

av de viktigste postene i EUs felles budsjett – i 2004 utgjør de alt i alt 35% av EUs budsjett, og det er bare EUs felles jordbrukspolitikk som koster mer penger. Det er derfor forståelig at en av hovedutfordringene på tampen av utvidelsen var å finne ut hvordan medlemslandene skal fatte beslutninger i det utvidete EU ikke minst med hensyn til pengebruk. Medlemslandene måtte finne en skjør balanse mellom de gamle medlemmers finansielle evner, deres vilje til å finansiere utvidelsen og de til dels urealistiske forventningene blant de nye medlemmene. Det var også viktig å unngå en ny faktisk deling innad i det utvidete EU og gi inntrykk av at de nye medlemmene tilbys et medlemskap av en annen rang.

Nicetraktaten, grunnloven og splittelse i EU

Debatten om EUs framtidige formelle struktur åpnet et nytt kapittel i diskusjonen om EU i det hele tatt har en framtid som et felleseuropeisk fredsprosjekt. I sentrum av denne debatten sto forholdet mellom økonomisk og politisk makt i det utvidete EU. Ifølge **Nicetraktaten** (gjeldende traktat) skal de gamle medlemmene beholde 68,7% av stemmevekten i Ministerrådet (den politiske makten) i den utvidete unionen, og de skal bidra med 94,4% av EUs samlede budsjett. De nye medlemmene skal få 31,3% av setene i Ministerrådet (også kalt Unionsrådet) og bidra med bare 5,6% av det totale budsjettet. Denne debatten dreide seg blant annet om følgende forhold:

- hvor mye skal det enkelte medlemsland betale til felleskassen?
- hvem skal bestemme hvordan disse midlene skal brukes?
- hvordan skal beslutningene om bruk av midlene fattes?
- hvor og til hvilke formål skal midlene settes inn?

Det forelå altså et tydelig gap mellom økonomiske bidrag og politisk vekt i det utvidete EU. Etter Nicetraktaten har enkelte land mindre politisk makt enn deres befolkningsstørrelse og økonomiske tyngde tilsier. Særlig dramatisk ble dette for det mest folkerike EU-landet, Tyskland. Landet bidrar til EU-kassen med ca. 22% av alle midler, det blir bebodd av ca. 18% av EU25-innbyggerne, mens det skulle få bare 8,4% av stemmevekten i Ministerrådet, EUs viktigste beslutningsorgan.

Det var tydelig at noe måtte gjøres for å forandre denne skjevheten hvis man ville unngå økte spenninger mellom nye og gamle medlemsland og mellom bidragsytere og bidragsmottakere. Et forslag til løsning kom i 2003 da konventet – ledet av den tidligere franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing – foreslo en **grunnlov** for EU.

Etter Nicetraktaten må et forslag til vedtak få støtte av

■ minst 232 (72%) av de 321 stemmene i Ministerrådet

■ minst halvparten av medlemslandene.

Landene har da ulikt antall stemmer alt etter vektingen av dem.

■ Disse må samtidig representere minst 62% av EUs samlede befolkning.

Konventet foreslo et enklere system i framlegget til grunnlov – forslag til vedtak skulle gå igjennom dersom de ble støttet

■ av minst halvparten av medlemslandene og disse samtidig

■ representerte minst 60% av befolkningen.

Dette var et system som var ment å være både mer demokratisk og mer forståelig. Det skal dessuten redusere forskjellen mellom befolkningstyngde og politisk tyngde i EUs beslutningsorganer. Det nye systemet vil gi Tyskland nesten dobbelt så mange stemmer som etter Nicetraktaten (fra 8,4% til 17%). Polen og Spania mente imidlertid at forslaget svekket deres posisjon innad i EU.

Grunnloven skal – om den blir godkjent – tre i kraft fra 2009 og erstatte Nicetraktaten. For å kunne tre i kraft må grunnloven godkjennes av alle gamle og nye medlemsland. Polens og Spanias innbitte motstand mot grunnlovsforslaget torpederte EU-toppmøtet i Roma i desember 2003. Der var det lagt opp til å godta grunnlovsforslaget og «utstyre» det utvidete EU med et dokument som skulle regulere de viktigste sidene ved EUs virksomhet. I skrivende stund er håpet at forslaget blir vedtatt på toppmøtet i Dublin i juni 2004.

Drøft hvordan de nye EU-landenes inntreden i EU kan komme til å påvirke EU.

Hva er EU-konventet?

Hvilke to krav stilles i framlegget til grunnlov for at et forslag til vedtak skal gå igjennom i Ministerrådet?

EU-utvidelsen forandrer Europa



Den polske statsminister Miller og utenriksminister Cimoszewicz signerer Polens avtale med EU.
Foto: europa.eu.int

Timelønn i EU15 og EU25

EU15	17,5 €
Tsjekkia	1,94 €
Ungarn	1,69 €
Slovakia	1,52 €
Polen	1,90 €
Litauen	1,44 €
Latvia	1,09 €
Estland	1,57 €
Slovenia	5,09 €
EU fra 2007?	
Bulgaria	0,63 €
Romania	0,97 €

Drøft påstanden: «EU har bidratt så sterkt til et fredelig Europa etter 1945 at organisasjonen fortjener å bli tildelt Nobels fredspris for 2004.»

Jakub M. Godzimirski
er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

En grunn til at grunnlovsforslaget måtte forhandles på nytt, var at det ble sett på som et forsøk på å utforme en EU-posisjon som kunne brukes til ytterligere å polarisere forholdet mellom EU og USA. Polen og Spania (regjeringsskifte i mars 2004) støttet både politisk og militært USA og Storbritannias krig i Irak. Begge landene ønsket også å styrke de transatlantiske båndene, som allerede var tydelig svekket som følge av Bush-administrasjonens egenrådige (unilaterale) politikk i Midtøsten. Nicetraktaten ble sterkt forsvart på hjemmebane i de to landene – debatten der dreide seg mindre om innholdet i det nye grunnlovsforslaget og mer om å forsvare den maktposisjonen de to var gitt i Nicetraktaten.

Frontlinjene i denne grunnlovskonflikten gikk på tvers av grenser mellom «**det gamle og det nye Europa**». Likevel var det lett å få et inntrykk av at det dreide seg om en konflikt mellom de to største bidragsytere – Tyskland og Frankrike – og det viktigste potensielle mottakerland og nye EU-medlem, Polen. Særlig den franske president Chiracs nedlatende bemerkninger om at de som ikke var enige med den franske linjen i Irak-konflikten rett og slett burde holde kjeft, ble møtt med stor irritasjon i noen av de nye medlemslandene. Det samme gjaldt for en kampanje fra de største bidragsyterne om å redusere overføringene til EUs felleskasse fra de foreslåtte 1,23% til 1% av av det samlede BNP. Denne politiske splittelsen kombinert med de store gapene i økonomisk struktur og velferd i EU25 gjør at den nye unionen kan virke mer splittet enn den gamle. Det gjenstår å se hvilke krefter som kommer til å dominere EU

- de som ønsker en fordypning av samarbeidet mellom en gruppe av kjerneland og dermed etableringen av EU med flere hastigheter – og rettigheter, eller
- de som ønsker å bygge et felles Europa med verken politiske grenser eller sosiale, velferds- og økonomiske grenser.

EU – et felleseuropeisk prosjekt

Den siste utvidelsen viser at EU har felleseuropeiske ambisjoner. Det som ble dannet for drøyt 50 år siden som en rikmannsklubb, har med den siste utvidelsen fått en ny dimensjon – ved å eksportere sine ideer har EU bidratt til å styrke en fredelig ut-

vikling i hele Europa. EU viser at det nytter å leve opp til EUs forventninger. Medlemskap i EU viser seg å være den beste garantien for at et samfunn kan utvikle demokrati og velferd. Inntil nylig ble Irland gjerne sett som den beste eleven i EU-klassen, mens Hellas ble sett som verdingen når det gjaldt å trekke vekslere på de mulighetene EU-medlemskap tilbyr. I dag er Irland et lysende eksempel på hvordan EU-medlemskap kan bidra til å øke velferd og sikre vekst. Men også Hellas synes nå å oppnå suksess med medlemskapet; landet har i dag den raskeste økonomiske veksten i hele EU (4,8% i 2003). Landet framstår dermed – sammen med Irland, Portugal og store deler av Spania – som det beste eksemplet på hvor positivt EUs utjevningpolitikk kan fungere.

Den relative underutviklingen i Øst-Europa skyldes ikke noen medfødt manglende evne til å skape velferd, velstand og økonomisk vekst i disse landene. Hovedgrunnen til deres elendighet er å finne i det gamle kommunistiske systemet som hemmet utviklingen av et fritt marked og sløste både menneskelige og naturlige ressurser. Da det kommunistiske systemet kollapset i 1989–1991, ble det utløst mye positiv energi i hele dette området. Resultatet ble at de fleste østeuropeiske landene hadde klart å møte EUs inngangskrav i 2004.

For Norge kan EU-utvidelsen bety mye. Gjennom EØS-avtalen får Norge bedre adgang til et større europeisk marked. Dessuten vil det bli unaturlig å stå utenfor EU når hele Europa er – eller i det minste vil være – med. Enn videre blir Norges stilling ytterligere svekket når det gjelder deltakelse i beslutningsprosesser i Brussel. I tillegg blir også Norge utsatt for globaliseringskrefter, og det vil være lettere å kunne takle dem med flere «allierte» i ryggen enn på egen hånd. De fleste av Norges viktigste interesser ligger dessuten i Europa, og EU er den viktigste politiske og økonomiske maktfaktor på dette kontinentet. Sist men ikke minst: Norge har hatt god nytte av det fredsarbeidet som EU har gjort.

Redaksjonen ønsker alle våre abonnenter og lesere en riktig god sommer



Alle arbeidsoppgaver og nettsadresser: **se under.**