

**Odd Gunnar Skagestad:**

## **"Krisen" i EF og dens (foreløpige) løsning**

### ***Beslutningsprosessen i EF - Luxembourg-forliket***

Den interne beslutningsprosess i EF er i utgangspunktet basert på de tre avstemningsregler som er gitt i EFs "grunnlov" - Romatraktaten av 1957. I Romatraktaten ble det forutsatt at EFs Ministerråd skulle fatte sine vedtak ved flertallsbeslutninger. Dette prinsipp ble imidlertid ikke fullt ut gjort gjeldende. I stedet fikk man, i og med det såkalte Luxembourg-forliket i januar 1966, det tillempede consensus-prinsipp som innebar at en stat kunne nedlegge veto mot beslutninger hvor dens "vitale interesser" stod på spill. Opp gjennom årene har Rådets praktisering av dette prinsipp ofte medført blokkering av relativt ubetydelige avgjørelser der "vitale interesser" neppe kan sies å ha foreligget, og således resultert i en lite effektiv beslutningsprosess.

### ***Grunnleggende problemer***

Fellesskapet har i de senere år befunnet seg i en utviklingsfase hvor en rekke grunnleggende problemer – herunder tilpassingsproblemer foranlediget av utvidelsene av EF med nye medlemmer – har presset på for å få sin løsning. Stikkord her er budsjettstriden, tilpassing av landbrukspolitikken, institusjonelle forhold (kompetanse-rivninger mellom EFs institusjoner og spørsmål om effektivisering av beslutningsprosessen) samt ønskeligheten av å gi Fellesskapet større samordnende myndighet på bl.a. industri, energi og fiskerisektoren.

### ***Løsningsbestrebelse - "30. mai-mandatet"***

Et innledende skritt til løsning av noen av disse spørsmål ble tatt gjennom den prinsipielle enighet som i mai 1980 ble oppnådd om følgende pakkelsning i tilknytning til det britiske problem:

1. Tilsagn om økte overføringer til Storbritannia.
2. Tallfestede nedskjæringer i Storbritannias budsjettbidrag for 1980 og 1981.
3. Fra 1982 skulle de britiske budsjettproblemer løses ved hjelp av strukturendringer. Kommisjonen fikk i oppdrag ("30. mai-mandatet") å fremlegge egnede forslag innen utgangen av juni 1981.

#### 4. Vedtak om felles fiskeripolitikk innen utgangen av 1980.

Mens vedtakets to førstnevnte elementer ble oppfylt etter planen, lyktes det ikke å enes om en felles fiskeripolitikk. Den sentrale sak i løpet av det siste året har imidlertid vært arbeidet med den videre oppfølging av "pakkens" pkt. 3, nemlig 30. mai-mandatet. Kommisjonen vedtok, som forutsatt i mandatet, i juni 1981 en rapport, som deretter ble forelagt en særskilt mandatgruppe med én representant for hvert medlemsland for videre bearbeidelse.

#### *Mandatgruppens rapport*

Mandatgruppens rapport, som ble lagt frem for EF-landenes stats- og regjeringssjefer ved toppmøtet i London (Det europeiske råd) i november 1981, hadde tre hovedkapitler: 1) Utforming av en "ny Fellesskapspolitikk", 2) Restrukturering av landbrukspolitikken, og 3) Budsjettspørsmålet. I dokumentet trakk man bl.a. opp Fellesskapets økonomiske strategi for 80-årene, med sysselsettingspolitikken som et grunnleggende element.

Toppmøtet førte til enighet om forslaget om en ny Fellesskaps-politikk, som imidlertid formelt ville måtte ligge på is inntil en samlet løsning kunne oppnås. Fortsatt bestod imidlertid en dyptgående uenighet om de to øvrige saksområder som ble behandlet i mandatgruppens rapport, - restrukturering av landbrukspolitikken og budsjettspørsmålet.

#### *Tilspissing og krise*

Fra slutten av 1981 og i de påfølgende måneder ble det holdt en rekke utenriksministermøter for å komme frem til enighet om de uløste hovedproblemer vedrørende 30. mai-mandatet. I dette arbeidet trakk man også påny inn Kommisjonen, som la frem flere kompromissforslag. Ved midten av mai 1982 var man imidlertid tilsynelatende ikke kommet nærmere noen løsning på problemkomplekset, hvor det etter som tiden gikk ble spesielt presserende å komme frem til en avgjørelse m.h.t. inneværende års landbrukspriser (som ble blokkert fra britisk side) samt i denne forbindelse å fastsette størrelsen på det britiske budsjettbidrag for 1982.

Den manglende oppfølging av 30. mai-mandatet og den derav følgende beslutningsudyktighet brakte etter hvert EF-samarbeidet inn i en dyp krise, som av mange iakttagere ble betraktet som den alvorligste siden den institusjonelle strid på midten av 60-tallet. Et noe utenforliggende forhold som samtidig bidro til å tilspisse situasjonen og sette samarbeidet på prøve, var spørsmålet om økonomiske sanksjoner mot Argentina i forbindelse

med Falklandskonflikten. I denne sak kunne Storbritannia trekke fordel av Fellesskaps-solidariteten, noe som igjen kunne virke inn på de øvrige EF-medlemslands forventninger med hensyn til en mer medgjørlig britisk opptreden i budsjettstriden.

### ***Konfrontasjon og avklaring***

Det belgiske formannskap la 15. mai 1982 frem et kompromissforslag hvor britene ble tilbudt et midlertidig arrangement for 1982 tilknyttet et løfte om en endelig løsning før årets utgang. Til gjengjeld skulle britene oppheve sin blokkering av landbruksforhandlingene. Da dette ble avvist fra britisk side, besluttet formannskapet på landbruksministermøtet 18. mai å gå til avstemning om landbruksprisene. Til tross for britisk protest under påberopelse av Luxembourg-forliket (hvor britene fikk følge av Danmark og Hellas, som for øvrig ikke støttet britene i sakens substans), ble votering gjennomført og landbruksprisene for kommende sesong vedtatt med det kvalifiserte flertall som Roma-traktaten foreskriver.

Ved det påfølgende utenriksministermøte 24.-25. mai kom man frem til en foreløpig løsning på striden om det britiske budsjettbidrag. Løsningen innebar for det første at man ble enige om størrelsen på det britiske budsjettbidrag for inneværende år, dernest at det ble fattet prinsippvedtak om at man innen utgangen av november skal finne en langsiktig løsning på problemet vedrørende fastsettelsen av den fremtidige budsjettkompensasjon.

Dermed var den såkalte "Euro-krise" blitt avverget, - iallfall i denne omgang.

EFs utenriksministermøte traff samtidig vedtak om å forlenge de økonomiske sanksjoner mot Argentina uten tidsbegrensning. (Man fulgte her en kompromissformel som innebærer at vedtaket binder 7 av EFs medlemsland, idet Irland og Italia stilles fritt, mens Danmark gjennomfører fortsatte sanksjoner basert på nasjonal lovgivning). At forlengelsen ble vedtatt uten tidsbegrensning kan tolkes som en spesiell solidarisk gestus overfor Storbritannia i sammenheng med den løsning som ble funnet m.h.t. landbruksprisene og budsjettstriden, dog uten at det her ble foretatt noen formell kobling.

### ***En ny presedens i EFs beslutningsprosess?***

Ved å avgjøre landbruksprisene ved kvalifisert flertallsbeslutning, synes EF nå å ha brutt med sin 16-årige praktisering av det tillempede consensus-prinsipp som ble knesatt ved Luxembourg-forliket. Hvor radikalt bruddet egentlig er, kan imidlertid være noe av et fortolkningsspørsmål. Mens britene i sin protest foran landbruksprisavstemningen under henvisning til Luxembourg-forliket påberopte seg sine "vitale interesser", er det fra annet hold

(herunder det belgiske formannsskap) gjort gjeldende at Luxembourg-forliket ikke kan påberopes når det foretas en kobling av ulike saker slik som i det foreliggende tilfelle. Her kunne også andre medlemsland hevde å ha "vitale interesser" i at det ble funnet en løsning. Luxembourg-forliket gir ingen veiledning når det består konkurrerende vitale interesser.

Det synes således i alle fall å være for tidlig å trekke den slutning at man står overfor en vesentlig ny og presedens-skapende situasjon. Vedtaket kan snarere ses på som et forsøk på å begrense bruken av Luxembourg-forliket enn som et bevisst brudd med dette. Det hersket for øvrig på EFs utenriksministermøte 24.-25. mai enighet om at veto-instituttet som prinsipp burde bli stående. Både Storbritannia og Danmark erklærte, etter at vedtaket var blitt fattet, at man holdt fast ved Luxembourg-forliket, og at Luxembourg-forliket i sin tid hadde vært en forutsetning for disse lands tilslutning til EF.

Avslutningsvis må kunne sies at de siste EF-vedtak reflekterer den underliggende dynamikk som likevel ligger implisitt i EF-samarbeidet som følge av det etablerte og omfattende traktatverk som EF-landene er formelt bundet av samt økende samhold grunnet EF-statenes samarbeid innen EPS.