

De sprikende staurs kompromisser
Borten-regjeringens håndtering av EEC-
spørsmålet i 1967

Ingvild Baadsvik

Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Universitetet i Oslo

Våren 2010

Forord

Å skrive denne oppgaven har vært en enormt lærerik prosess, og det er mange som fortjener en takk for at jeg nå kan si meg ferdig med dette arbeidet.

Først vil rette en stor takk til mine veiledere Helge Pharo og Dag Axel Kristoffersen. Dere har utvist en imponerende grad av tålmodighet, og kommet med verdifull hjelp til hvordan jeg skulle angripe oppgaven, samt gode og avgjørende tilbakemeldinger, tips og råd underveis.

Alle jeg har vært i kontakt med på Nasjonalbiblioteket, Nobelbiblioteket, Riksarkivet, Stortingsarkivet, Universitetsbiblioteket og Utenriksdepartementets arkiv fortjener en takk for hjelp med arkivmaterialet og litteratur. Takk også til Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre som har gitt meg innsyn i deres arkiver.

Miljøet i første etasje i Niels Henrik Abels hus på Blindern er årsaken til at jeg med hånden på hjertet kan si at masterstudiet har vært mine beste år som student. Tusen takk for alle oppmuntrende ord og den gode stemningen både på lesesalen og på pauserommet.

En stor takk også til Mamma, Pappa og Halfdan for moralsk og økonomisk støtte. Takk også til resten av familien min og alle vennene mine for deres tålmodighet og gode støtte.

Til slutt en stor takk til min kjære Ragnar som har heiet på meg hele veien. Du har lagd mat, kokt kaffe og passet på at jeg har kommet meg på Blindern i tide hver dag. Takk for at du har lest gjennom oppgaven min og kommet med verdifulle innspill og kommentarer, og for at du har hjulpet meg den datatekniske siden ved utformingen av oppgaven. Uten deg hadde ikke dette gått.

Alle feil og mangler i oppgaven er fullt og helt mine egne.

Ingvild Baadsvik

Blindern, mai 2010.

Innhold

FORORD	I
INNHold	III
FORKORTELSER I TEKSTEN	V
FORTKORTELSER I FOTNOTENE	V
<u>1 INNLEDNING</u>	<u>1</u>
OPPGAVENS TEMA	1
OPPGAVENS STRUKTUR, ELLER KUNSTEN Å BEGRENSE SEG	2
HISTORISK BAKGRUNN	4
TAMNES' FORKLARINGER	10
KILDER OG KILDEKRITIKK	13
GJELDENE FORSKNING OG LITTERATUR	15
TEORETISKE PERSPEKTIVER	19
OPPGAVENS PROBLEMSTILLING OG OPPBYGGING	23
<u>2 MARKEDSADGANG VERSUS SUVERENITET. DET STORE DILEMMAET I NORSK EUROPA-POLITIKK 1966-67</u>	<u>25</u>
NORGE OG MARKEDSSPLITTELSEN	26
MEDLEMSKAP GA ADGANG TIL DET UTVIDEDE EECs MARKED	30
MEDLEMSKAP KREVDE OVERNASJONALITET	34
SENERPARTIET PÅ AKKORD MED SEG SELV	39
OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	42
<u>3 REGJERINGENS VEI FRA WILSONS INITIATIV TIL STORTINGSMELDINGEN FORELÅ</u>	<u>45</u>
MARKEDSUTVALGET	47
REGJERINGENS REAKSJONER PÅ WILSONS INITIATIV	48
UTSIKTENE FOR BRITISK OG NORSK MEDLEMSKAP	53
SVERIGES MULIGHETER FOR MEDLEMSKAP	54
MOTSETNINGENE MELLOM HØYRE OG VENSTRE	55
EN RESERVERT STORTINGSMELDING	62
TILKNYTNINGSFORMEN	63
OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	66
<u>4 BERG BØNDENE</u>	<u>69</u>
DE SOSIALE ASPEKTENE VED CAP	70
DE LANDBRUKSPOLITISKE MÅLSETTINGENE	73
DEN NORSKE NASJONALE LANDBRUKSPOLITIKKEN	76

NORGE IKKE ENESTE LAND MED LANDBRUKSPROBLEMER	79
EEC-LANDENES OMTANKE FOR NORSKE SÆRINTERESSER	82
SKOGBRUKETS OG JORDBRUKETS ULIKE STILLING VED MEDLEMSKAP	83
SENERPARTIET – JORDBRUKETS BESKYTTER	85
OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	89
<u>5 SÆRE ORDNINGER UTEN SÆRORDNINGER</u>	<u>93</u>
EECs FISKERIPOLITIKK ANNO 1967	95
UTVIDELSENE AV DEN NORSKE SJØGRENSEN	96
Å SLIPPE UTENLANDSKE FISKERE INNENFOR DEN NORSKE FISKERIGRENSEN	100
AVVIKLING AV STATLIGE STØTTETILTAK	104
BOSETTING OG SYSSELSETTING - GRUNNLAG FOR SÆRORDNINGER?	106
EKSPORTFORDELENE VED MEDLEMSKAP I ET UTVIDET EEC	109
REGJERINGENS PASSIVE INNSTILLING TIL KOMMISJONENS FORSLAG	111
OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	113
<u>6 KONKLUSJON</u>	<u>115</u>
DE SPRIKENDE STAURS KOMPROMISSER	115
TAMNES' FORKLARINGER	118
VEIEN VIDERE	119
<u>KILDER</u>	<u>123</u>
<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>125</u>

Forkortelser i teksten

CAP: Common Agricultural Policy

EEC: European Economic Community

EF: Det Europeiske Fellesskap

EFTA: European Free Trade Area

EU: Den Europeiske Union

EØS: Europeisk Økonomisk Samarbeid

FTA: Free Trade Area

KrF: Kristelig Folkeparti

NATO: North Atlantic Treaty Organization

OECD: Organization for Co-operation and Development

OEEC: Organization for European Economic Co-operation

Fortkortelser i fotnotene

Ap: Arbeiderpartiet

Bd: Bind

CEE: Communauté Économique Européenne

H: Høyre

Innst. S: Innstilling til stortingsmelding

NTNU: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Nr: Nummer

RA: Riksarkivet

S: Serie

SA: Stortingsarkivet

SMK: Statsministerens kontor

Sp: Senterpartiet

St. meld: Stortingsmelding

St.tid: Stortingstidende

PRIO: International Peace Research Institute, Oslo

UiO: Universitetet i Oslo

Utg: Utgave

UUKK: Den utvidede Utenriks- og Konstitusjonskomiteen

Innledning

Norge har søkt om medlemskap i det som i dag er EU, fire anledninger.¹ Første gangen var i 1962, deretter i 1967. Ved begge disse anledningene var det den franske presidenten Charles de Gaulle som satte en stopper for medlemskap da han la ned veto mot utvidelse av EEC. I 1972 og i 1994 var nye forhandlinger sluttført, men velgerne sa nei til medlemskap gjennom folkeavstemninger. Det har vært forsket mye på Norges forhold til europeisk integrasjon, både av historikere og samfunnsforskere. Så hvorfor nok en oppgave om dette temaet? Selv om det har vært skrevet mye om norsk kaldkrigshistorie, vil alltid ny forskning åpne for nye spørsmål.² Norges forhold til europeisk integrasjon er i så måte intet unntak. I motsetning til hva som har er tilfellet med de andre søknadene, har ikke søknaden av 1967 vært gjenstand for nøyte gjennomgåelse. Selv om det er store likhetstrekk i hendelsesforløpene i de to første søknadsrundene, kan vi identifisere to viktige forskjeller fra 1962, som gjør et studie av EEC-saken i 1967 vel verdt. Det ene har å gjøre med at medlemslandene hadde formulert Luxembourgkompromisset. Dette var en stadfesting av landenes vetorett i viktige saker. Den andre dreier seg om den politiske situasjonen i Norge. Per Borten ledet den første borgerlige norske regjeringen, med unntak av den kortvarige Lyng-regjeringen fra 1963, siden annen verdenskrig. Den satt ved makten i seks år, og ble med det et reelt regjeringsalternativ til Arbeiderpartiet.

Oppgavens tema

Norsk europapolitikk har vært, og er fortsatt, preget av et dilemma hvor gevinster ved deltakelse i et større europeisk samarbeid med flere økonomiske og politiske fordeler, som blant annet adgangen til medlemslandenes felles marked, utgjør den ene siden. Mot dette finner vi kravet om at ved deltakelse må norske myndigheter avgi suverenitet til overnasjonale

¹ Fram til 1967 het fellesskapet EEC. Deretter het det EF fram til 1993 da det endret navn til EU. Det er for øvrig formelt galt å si at landene søkte om medlemskap. Søknadene fra 1967, 1969-70 var søknader om å få gjenoppta om å få gjenoppta medlemskapsforhandlingene på grunnlag av de søknadene som var sendt formulert i 1961-62. For å unngå kronglete formuleringer, vil jeg likevel omtale søknadene av 1967 som medlemskapsøknader.

² For en historiografisk oversikt over den kalde krigen i Norge som forskningsfelt, se for eksempel Helge Ø. Pharo, "Post-Cold War Historiography in Norway" i Thorsten Barring Olesen (red.), *The Cold War – and the Nordic Countries. Historiography at a Crossroads*, (Odense: University Press of Southern Denmark, 2004).

organer. Variasjoner av dilemmaet fordeler versus ulemper ved medlemskap finnes ved alle sider av det norske samfunnet, men innholdet i dilemmaet endres fra område til område. Det gjennomgående temaet i denne oppgaven er hvordan regjeringen forholdt seg til de ulike dilemmaene slik de framsto i 1967.

Tittelen på oppgaven henspiller på Bortens kjente uttalelse om at å lede en koalisjonsregjering er som å bære staur, det kan være vanskelig å når de spriker i alle retninger.³ Borten siktet nok mest til den siste tiden som statsminister, men i EEC-saken sto Høyre og hele tiden Senterpartiet langt fra hverandre. Både Venstre og KrF var delte i synet på norsk EEC-medlemskap, uten at det er riktig å si at de var splittet. De staurene som spriket mest var derfor Høyre og Senterpartiet. Målet for denne oppgaven er å undersøke hvordan en regjering bestående av Senterpartiet, Høyre, Venstre og KrF klarte å komme fram til et kompromiss i en sak hvor partienes standpunkter var svært sprikende. Som vi skal se senere i kapitlet, har Rolf Tamnes framsatt fire forklaringer for hvorfor dette var mulig, og jeg skal undersøke holdbarheten i disse forklaringene.

Oppgavens struktur, eller kunsten å begrense seg

Det er ikke rom for å foreta en drøftelse av alle sidene av norsk samfunnsliv ved et eventuelt medlemskap i denne oppgaven. I dette kapitlet har jeg så langt presentert oppgavens tema. Resten av kapitlet gir en historisk bakgrunn, en historiografisk innføring og et innblikk i det som er gjeldende forskning på området. I tillegg gir kapitlet noen teoretiske og metodiske betraktninger, og til slutt en disposisjon for resten av oppgaven.

Det neste kapitlet trekker opp de lange linjene i utformingen av det overordnede dilemmaet jeg allerede har beskrevet, og hvordan dette fortonet seg i 1967. Her har jeg hatt stor nytte av å lese blant annet femte og sjette bind av *Norsk utenrikspolitikk historie* og *Vekst og velstand* som gir gode og fyldige framstillinger av både norsk utenrikspolitikk og norsk politisk historie fram til 1965.⁴ Det tredje kapitlet er en forlengelse av det foregående, men dreier seg om hva regjeringen foretok seg i tidsrommet fra den britiske statsministeren Wilson under en tale i Underhuset presenterte sitt initiativ til britisk medlemskap i EEC, til stortingsmeldingen

³ Roar Madsen, *Motstraums. Senterpartiets historie 1959-2000*, (Oslo: Det norske samlaget, 2001), 63-64.

⁴ Knut Einar Eriksen og Helge Ø. Pharo, *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, bind 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1997); Rolf Tamnes, *Oljealder 1965-1995*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1997); Trond Bergh og Helge Ø. Pharo (red.), *Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965*, 2. utg. (Oslo: Universitetsforlaget, 1989).

forelå. Disse to kapitlene kan sies å utgjøre den første delen av oppgaven og handler mest om de generelle sidene ved debatten. Det fjerde og femte kapitlet har et langt større fokus på spesifikke saksområder, og dreier seg om henholdsvis landbruk og fiskeri. Jeg har valgt ut primærnæringene fordi det var disse som ville møte de største utfordringene ved medlemskap. På samme måte som kapittel to og tre må ses i nøye sammenheng, må også disse kapitlene det.

Jeg baserer framstillingen av EECs landbrukspolitikk på den danske historikeren Ann-Christina Knudsens bok *Farmers on welfare*.⁵ Hun argumenterer for at EECs landbrukspolitikk i grunn var konstruert som sosialpolitikk. Den norske statsviteren Anton Steen har foretatt en komparativ studie av forholdet mellom landbrukspolitikken, staten og de sosialdemokratiske partiene i Norge, Sverige og Storbritannia for perioden 1945-1985.⁶ Ved å lese disse to bøkene ser en at det er store likehetstrekk mellom jordbrukspolitikken i Norge og EEC. Begge er preget av store statlige pengeoverføringer. Forskjellen er at i Norge går disse over landbruksbudsjettet, mens i EEC omtales det som regionalpolitiske tiltak. Jostein Trøite og Jan Erik Vold har også skrevet om norsk landbruk, men de konsentrerer seg om forholdet mellom landbruksorganisasjonene og Senterpartiet.⁷ Denne boken er sterkt preget av forfatterens motstand mot EF, og bør leses i sammenheng med annen litteratur for å ikke få et svært unyansert syn på norsk landbrukspolitikk forhold til europeisk integrasjon.

Mike Holden tar i sin bok *The Common Fisheries Policy* for seg utviklingen av EECs felles fiskeripolitikk.⁸ Han argumenterer for at den felles landbrukspolitikken har blitt prioritert fram for denne, og at det var derfor det tok så lang tid før EEC hadde noe felles fiskeripolitikk. I framstillingen av den norske fiskeripolitikken er det nok en gang bind fem og seks av *Norsk utenrikspolitikk historie* som står sentralt.

⁵ Ann-Christina L. Knudsen, *Farmers on Welfare. The making of Europe's Common Agricultural Policy*, (Ithaca: Cornell University Press, 2009).

⁶ Anton Steen, *Landbruket, staten og sosialdemokratene. En komparativ studie av interessekonfliktene i Norge, Sverige og England 1945-1985*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1988).

⁷ Jostein Trøite og Jan Erik Vold, *Bønder i EF-strid. Senterpartiet og landbruksorganisasjonane 1961-72*, (Oslo: Det norske samlaget, 1977).

⁸ Mike Holden, *The Common Fisheries Policy. Origin, Evaluation and Future*, (Oxford: Fishing News Books, 1996).

Fraværet av elementer

Utover dette hadde det selvsagt vært interessant å se nærmere på andre saksområder, som for eksempel industrien, arbeidslivet og forholdet til tredjeland. I tillegg hadde et større fokus på interesseorganisasjonene, opposisjonens og opinionens synspunkter vært nyttige, men rammene for en masteroppgave stiller krav til begrensning av tema. Jeg har derfor valgt å analysere i all hovedsak beslutningsprosessene i regjeringen, samt en saksgjennomgang av et utvalg av områder for å ha muligheten til å gå dypere ned i materien snarere enn å gi en mer overflatisk men bredere framstilling.

Den offentlige debatten kommer i svært liten grad fram i denne oppgaven. Det skyldes at jeg primært er opptatt av de interne forholdene i partiene og i regjeringen. Samfunnsforskeren Hillary Allen har tatt for seg denne typen kilder i sin framstilling av EEC-saken i 1967.⁹ Spesielt stortingsdebatten, men også en gjennomgang av de viktigste norske avisene ligger til grunn for hennes behandling av temaet.

Av regjeringspartiene er det Høyre og Senterpartiet som blir viet mest oppmerksomhet. Dette skyldes to forhold. For det første var KrF og Venstre delt i EEC-saken og hadde ingen offisielle standpunkter til norsk medlemskap. Striden sto med andre ord mellom Høyre og Senterpartiet. For det andre gir, som vi skal se senere i kapitlet, kildematerialet for lite grunnlag til å si noe særlig om de partienes vurderinger av saken. Heller ikke opposisjonen blir behandlet i særlig grad.¹⁰ Oppgavens tema er Borten-regjeringens håndtering av EEC-saken, og jeg har derfor ikke gått igjennom Arbeiderpartiets arkiv. Det som er tatt med om Arbeiderpartiet er i sin helhet basert på sekundærlitteratur og åpne kilder.

Historisk bakgrunn

Som jeg allerede har nevnt, er det særlig tre forhold som spilte inn da Borten-regjeringen behandlet EEC-spørsmålet i 1967. Norge hadde søkt om medlemskap en gang tidligere og det lå dermed i kortene at Norge ville følge opp det britiske initiativet også denne gangen. Den politiske situasjonen i Norge hadde endret seg, i 1962 satt Arbeiderpartiet ved makten, mens i 1967 ble landet styrt av en borgerlig koalisjonsregjering. I tillegg var det et forhold i EEC som var av stor betydning for hvordan spesielt Senterpartiet vurderte samarbeidet i EEC. Luxembourgkompromisset hadde etter Bortens mening myket opp det overnasjonale

⁹ Hillary Allen, *Norway and Europe in the 1970s*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1979).

¹⁰ Med opposisjonen mener jeg i all hovedsak Arbeiderpartiet fordi dette var det eneste reelle opposisjonspartiet.

elementet i EEC, og dermed gjort det mulig for partiet å gå inn for medlemskap. Dette hang selvsagt sammen med at Senterpartiet var i regjering med Høyre og at disse partiene hadde helt ulike syn på norsk medlemskap. Senterpartiet hadde gått inn for et assosieringsalternativ i 1962, mens Høyre hele tiden hadde vært for medlemskap.

Den norske søknaden om EEC-medlemskap av 1962

Dette avsnittet kunne vel så gjerne vært kalt ”britene drev Norge til å søke om medlemskap”. Det er svært betegnende for Norges forhold til EEC. De tilnærmingene som har vært gjort fra norsk side med tanke på medlemskap, har hatt sitt opphav i at andre land har søkt om medlemskap. De tre første gangene, i 1962, 1967 og 1970 var det britene som tok initiativet. Da nordmennene ved folkeavstemning i 1972 sa nei til EF-medlemskap, gikk Storbritannia inn sammen med Danmark og Irland. Dermed var det duket for en lang periode uten forsøk på tilnærming, men norske myndigheter fulgte opp da svenskene og finnene søkte om medlemskap i 1992.¹¹ Det kan altså se ut til at flertallet av norske velgere og et varierende antall stortingsrepresentanter og regjeringer på ulike tidspunkt og av ulike årsaker, ikke ønsket medlemskap. Det ville imidlertid være en feilslutning.

Til tross for at de norske ønskene om å være med i EEC i seg selv ikke var så sterke, var vestorienteringen og forholdet til Storbritannia avgjørende for at Norge søkte om medlemskap i 1962. Allerede gjennom NATO-medlemskap, deltakelse i OEEC og GATT var denne utenrikspolitiske linjen etablert, og i norsk politikk var det stadfestet et prinsipp om at hensynet og forholdet til Storbritannia veide tungt i utenrikspolitikken.¹² Medlemskap i EEC ble framstilt som en logisk konsekvens av Norges utenrikspolitiske kurs etter 1945.¹³ Da danskene og britene søkte om medlemskap i EEC sommeren 1961, var Gerhardsen-regjeringen uforberedt. Imidlertid var utenriksminister Lange og handelsminister Skaug allerede før det var offisielt at statsminister Macmillan ville søke om britisk medlemskap, av

¹¹ Se for eksempel Helge Ø. Pharo, ”Ingen vei utenom? Norge i integrasjonsprosessen i Europa 1946-1994” i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.), *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, (Oslo: Fagbokforlaget, 1999).

¹² Se for eksempel Olav Riste, *Norway's Foreign Relations – A history*, (Oslo: Universitetsforlaget, 2001), 183-206, 235-254.

¹³ Knut Einar Eriksen, ”Norge i det vestlige samarbeid”, i Bergh og Pharo, *Vekst og velstand*, 265.

den oppfatning at Norge av både sikkerhetspolitiske og utenriksøkonomiske hensyn måtte følge etter.¹⁴

Videre var det bred enighet om at norsk medlemskap måtte romme omfattende og til dels varige særordninger, spesielt for jordbruket og fiske.¹⁵ I tillegg var det en rekke forbehold som måtte tas ved en eventuell norsk deltakelse i EEC, slik at Norge sett i sammenheng med andre søkerland, framsto som svært nølende til samarbeidstanken. Søknaden som ble sendt inneholdt ikke konkrete krav om særordninger, men hovedbudskapet var likevel at Norge på grunn klimatiske forhold, spredt bosetting og en utsatt strategisk plassering, måtte gis særbehandling.¹⁶ Reaksjonene fra EEC var reserverte. Både Kommisjonen og flere av regjeringsmedlemmene fra EEC-landene, stilte spørsmål ved om Norge i det hele tatt virkelig ønsket medlemskap. Kritikken gjaldt både kravene om økonomiske særordninger, samt den manglende viljen til et tettere politisk samarbeid.¹⁷ Britene og danskene var mest positive til norsk medlemskap, men britene holdt med Kommisjonen i at listen over forbehold var for lang. Britene mente Norge heller burde forsøke å få regionale særordninger for Nord-Norge, på linje med det som gjaldt for Sør-Italia, og ikke søke om unntak fra Romatraktaten på mange områder.¹⁸ Som vi skal se i kapittel 3, var holdningene blant EEC-landene varierende både i denne runden og i 1967.

Partienes standpunkter i 1962

I april 1962 vedtok Stortinget at Norge skulle innlede forhandlinger med sikte på medlemskap. Vedtaket ble fattet med 113 mot 37 stemmer. Fra 1961 og fram til vedtaket i Stortinget, foregikk det en høylytt strid om hvorvidt Norge skulle følge britene eller velge en løserer tilknytning.¹⁹ Til forskjell fra de tidligere markedsdebattene om FTA, OEEC og EFTA, ble brede politiske miljøer og store deler av opinionen trukket med i beslutningsprosessen. Eriksen og Pharo trekker fram at særlig motstanderne organiserte seg i flere

¹⁴ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 330.

¹⁵ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 339.

¹⁶ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 342.

¹⁷ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 342.

¹⁸ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 342.

¹⁹ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 332.

utenomparlamentariske ad hoc-organisasjoner, og at blant motstanderne finner vi flere av landets ledende økonomer, blant andre Ragnar Frisch.²⁰

Eriksen og Pharo peker også på at skillelinjene i stor grad gikk på tvers av partilinjene og at dette skapte handlingsvegring på toppen. Fordi både opinionen og det politiske miljøet følte at landet sto overfor en skjellsettende beslutning, fant både regjeringen og Stortinget at det var nødvendig med både folkeavstemning og en grunnlovsendring. Grunnloven fikk en ny paragraf, § 93, som ga Stortinget myndighet til med tre fjerdedels flertall å overføre suverenitet til en internasjonal organisasjon på et avgrenset område.²¹ Høyre var stort sett av den oppfatning at denne endringen var overflødig, Sejersted mener partiet av taktiske grunner stemte for endringen.²² Kravet om folkeavstemning var det Venstre som framsatte. Eriksen og Pharo peker på at dette var i tråd med Venstres tradisjoner, og hevder at det samtidig skulle tjene taktiske formål i et sterkt splittet parti. Ved å overlate spørsmålet til folket, håpet partiet å unngå en splittelse.²³ Også Senterpartiet sluttet seg til dette kravet, men la stor vekt på å unngå at spørsmålet skulle koke ned til ja eller nei til medlemskap. For Senterpartiet var det ikke bare næringsinteressene som førte til EEC-motstand, men også prinsippet om å ikke avgi suverenitet.²⁴

Luxembourgkompromisset

For at EEC skulle bli en tollunion og et fellesmarked, var det lagt en plan i tre faser. I denne planen inngikk det at EEC i 1966 skulle gå over til å i større grad ta i bruk kvalifisert flertall ved stemmegivning.²⁵ Denne overgangen kom samtidig med at EEC skulle vedta de finansielle sidene ved den felles landbrukspolitikken, samt behandle et forslag fra Kommisjonen om å styrke det overnasjonale elementet ved at Kommisjonen og Parlamentet skulle få mer makt.²⁶ Det siste forslaget betydde at den nasjonale suvereniteten ville bli svekket. Det samme ville en hver form for overgang til bruk av kvalifisert flertall fordi det ville redusere antallet områder hvor enstemmighet var nødvendig. I stedet ville to tredjedelers

²⁰ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 332.

²¹ Clive Archer og Ingrid Sogner, *Norway, European Integration and Atlantic Security*, (Oslo: Prio, 1998), 27-28. § 93 ble vedtatt i Stortinget 8. mars 1962, med 115 mot 35 stemmer.

²² Francis Sejersted, *Opposisjon og posisjon 1945-1981*, bind 3 i *Høyres historie* (Oslo: Cappelen, 1984), 213.

²³ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 334.

²⁴ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 334-335.

²⁵ Derek W. Urwin, "The European Community: From 1945 to 1985" i Michelle Cini (red.) *European Union Politics*, (New York: Oxford University Press, 2003), 21.

²⁶ Urwin, "The European Community", 22.

flertall være tilstrekkelig i en rekke avgjørelser. Resultatet ville være at en stat kunne bli nedstemt uten å ha anledning til å blokkere vedtaket med et veto. Selv om Romtraktaten la opp til få muligheter for vetorett, aksepterte ikke de Gaulle at Frankrike kunne komme i en situasjon hvor landet ble nedstemt i svært viktige saker. I 1965 utløste den franske generalen en krise da han trakk ut all fransk deltakelse i Ministerrådet, med unntak av mer rutinepreget arbeid.²⁷ Dette ble kjent som den tomme stols krise, og førte til at EEC nærmest stoppet opp.²⁸

Under et Rådsmøte i Luxembourg i midten av januar 1966 forsøkte de andre medlemslandene å få de Gaulle til å vende tilbake igjen.²⁹ Den franske utenriksministeren Couve de Murville tok opp igjen den franske motviljen mot bruk av kvalifisert flertall, og etterlyste en skriftlig avtale mellom medlemslandene om å bruke enstemmighet i Rådet når viktige saker sto på spill. Dette utløste stor diskusjon, og på et ekstraordinært Rådsmøte noen uker senere forhandlet medlemslandene seg fram til Luxembourgkompromisset som sa at i saker som angikk vitale nasjonale interesser, ville Kommissjonen avstå fra å bruke kvalifisert flertall. I praksis anerkjente Kommissjonen vetorett i lovforslag. Med dette kunne Frankrike igjen ta sin plass i Rådet.³⁰

Betydningen av dette vedtaket var omstridt i 1967. Da var det ennå svært ferskt, men det var likevel gjenstand for oppmerksomhet fordi det var uklart hva slags følger kompromisset ville få. Historikeren Desmond Dinan tillegger det stor vekt, og peker i sin bok *Europe Recast*, blant annet på at kvalifisert flertall ble brukt i Rådet etter 1966, muligens mer enn tidligere, men ikke i politisk sensitive saker. Han mener også at Luxembourgkompromisset sjelden ble tatt i bruk, men at det var nok å hinte om at viktige nasjonale saker sto på spill for forhindre et vedtak. Fordi graden av nasjonal interesse var vanskelig å måle, var det en litt tilfeldig bruk av begrepet blant regjeringene i medlemslandene, og ofte under politisk press fra eget land. Dinan mener derfor at Luxembourgkompromisset kastet en lang skygge over lovgivningen i EEC og løftet det nasjonale vetoet til et ukrenkelig prinsipp.³¹

²⁷ Urwin, "The European Community", 22.

²⁸ For en mer om den tomme stols krise, se for eksempel Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004), 104-107.

²⁹ Møtet ble holdt i Luxembourg fordi de Gaulle ikke ville ha møtet i Brussel hvor Kommissjonen holdt til. Dinan, *Europe Recast*, 107.

³⁰ Dinan, *Europe Recast*, 107.

³¹ Dinan, *Europe recast*, 108.

En annen historiker, N. Piers Ludlow har i sin artikkel *The Eclipse of the Extremes* tatt for seg en rekke myter om Luxembourgkompromisset. I likhet med Dinan mener han at forliket ikke representerte en endring av politikken i EEC. Han mener en heller skal se på kompromisset som en "gentlemen's agreement"³² Han understreker at særlig to hovedpoeng sjelden blir anerkjent. Det første er at kompromisset ikke var noe mer enn en stadfesting av et prinsipp som hadde vært stilltiende akseptert av medlemslandene. Det andre er at erklæringen ble fremmet ene og alene av Frankrike, og at det ikke ble bekreftet av de andre landene. Som et eksempel på at enigheten om vetorett ikke innebar ny politikk, viser han til at under samtalen som fant sted mellom landene under den tomme stols krise, hadde de fem øvrige medlemslandene forsikret Frankrike om at kvalifisert flertall ikke ville bli brukt mot franske interesser.³³ Ludlow mener det er mest hensiktsmessig å se kompromisset som et uttrykk for at tilliten mellom medlemslandene hadde sunket så mye i løpet av en periode hvor EEC sto overfor vanskelige spørsmål angående Fellesskapets utvikling, at det var nødvendig å uttrykke denne sedvanen eksplisitt.³⁴

Uansett hvordan kompromisset har blitt tolket i ettertid, er poenget i denne sammenhengen at det representerte noe nytt i den forstand at det var mulig å snakke om en nasjonal vetorett og ikke bare overnasjonale beslutninger. Selv om det i 1967 var uklart hva kompromisset innebar, er det helt tydelig at det var av stor betydning. Det er imidlertid også tydelig at vurderingen av kompromisset var svært ulik. Høyre la liten vekt på det, mens enkelte i Senterpartiet mente at det overnasjonale elementet hadde blitt svekket. De ulike vurderingene henger sammen med vurderingen av EEC som helhet. Høyre var for medlemskap, mens Senterpartiet egentlig var i mot til tross for at partiet gikk inn for å søke om norske medlemskap. Dette henger igjen sammen med at den politiske situasjonen i Norge var annerledes i 1967 sammenlignet med da den forrige søknaden ble sendt.

Den politiske situasjonen i Norge

Per Borten fra Senterpartiet dannet altså i 1965 den første borgerlige regjeringen etter annen verdenskrig, med unntak av Lyng-regjeringen som satt tre uker i 1963.³⁵ Borten-regjeringen

³² N. Piers Ludlow, "The Eclipse of the Extremes. Demythologising the Luxembourg Compromise" i Wilfried Loth (red), *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, (Baden-Baden: Nomos, 2001), 247-248.

³³ Ludlow, "The Eclipse of the Extremes", 248-249.

³⁴ Ludlow, "The Eclipse of the Extremes", 249.

³⁵ For mer om Lyng-regjeringen, se for eksempel Olav Rovde "Borgarleg samling" i Bergh og Pharo, *Vekst og velstand*, 438-443; Francis Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, 216-221.

satt i seks år til den til slutt gikk av på grunn av en informasjonslekkasje i forbindelse med EF-saken i 1971.³⁶ Hvorvidt det var denne enkeltsaken som gjorde at regjeringen falt, eller om lekkasjesaken heller bør ses som en utløsende faktor som fikk begeret til å renne over, er omstridt. At regjeringen var preget av store samarbeidsproblemer, er imidlertid på det rene.³⁷ Berge Furre hevder at samarbeidet i regjeringen gikk greit de første årene, men at det ble problematisk etter stortingsvalget i 1969.³⁸ Jeg mener at det er grunn til tro at disse samarbeidsproblemene begynte på et tidligere tidspunkt, slik Francis Sejersted antyder, selv om han bare viser til økonomiske saker.³⁹ Som vi skal se i kapittel tre, er det mye som taler en nyansering av Fures påstand, og en utdyping av Sejersteds antydninger.

Berge Furre og Francis Sejersted hevder at Borten-regjeringen i stor grad videreførte Arbeiderpartiets politikk.⁴⁰ Likevel er overgangen fra en sosialdemokratisk ettpartiregjering til en borgerlig koalisjonsregjering en viktig endring. Samtidig var dette med på å styrke viljen til komme fram til enighet i regjeringen for å vise at en borgerlig regjering var et reelt alternativ til Arbeiderpartiet. Lyng-regjeringen satt i tre uker før Arbeiderpartiet tok over igjen. Borten-regjeringen hadde, i motsetning til Lyng-regjeringen, parlamentarisk flertall. Det var nå opp til de borgerlige partiene å vise at de utgjorde et styringsdyktig alternativ. I EEC-spørsmålet hvor det var så grunnleggende motsetninger spesielt mellom Høyre og Senterpartiet, bidro opposisjonen til at regjeringen fant fram til kompromisser. Som vi skal se i denne oppgaven, var hensynet til regjeringssamarbeidet det viktigste. Her er vi tilbake til de forklaringene Tamnes gir for hvorfor EEC-spørsmålet ikke skapte store problemer for regjeringen, og det er på sin plass med en utdyping av disse forklaringene.

Tamnes' forklaringer

I *Oljealder* skriver Tamnes at EEC-saken var vanskelig for regjeringen, men at den likevel ikke var verre enn at den fant fram til kompromisser. Tamnes hevder at det var særlig fire

³⁶ For mer om lekkasjesaken og Borten-regjeringens avgang, se for eksempel, Harald Berntsen, *Staurberaren. Per Borten*, (Oslo: Aschehoug, 2007), 362-399; Madsen, *Motstraums*, 62-65; Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, 248-251; Tamnes, *Oljealder*, 170-174.

³⁷ For mer om samarbeidet i Borten-regjeringen fra 1969 til 1971, se for eksempel Madsen, *Motstraums*,

³⁸ Berge Furre, *Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidsvil*, (Oslo: Det norske samlaget, 2000), 209.

³⁹ Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, 231-232.

⁴⁰ Berge Furre omtaler tidsperioden 1952 til 1977 som "den sosialdemokratiske orden", mens Sejersted karakteriserer årene 1961 til 1973 som "kampen om initiativet". For helhetlige framstillinger av deres karakteristikk for perioden, se Furre, *Norsk historie*, 145-218; Francis Sejersted, *Norsk idyll?*, (Oslo: Pax forlag, 2003), 40-41; Francis Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, 209-332.

forhold som gjorde at ”det tross alt gikk så smertefritt”.⁴¹ Det første forholdet han peker på er at spørsmålet hadde et hypotetisk skjær over seg fordi de Gaulle mest sannsynlig ville si nei nok en gang. Det andre forholdet Tamnes peker på, er at dersom det skulle bli alvor, var det en mulighet for at også Sverige ville gå med. Det tredje elementet er at koalisjonen fortsatt var ung og at kompromissviljen var stor. Til sist trekker Tamnes fram at europatanken sto sterkere i Norge enn tidligere. I forlengelsen av dette peker han på at de første ungdomspartiene på denne tiden var fascinert av det europeiske samarbeidet. I tillegg peker han på at den prinsipielle motstanden i Senterpartiet var avdempet. I tillegg hevder Tamnes at tilnærmingen til EEC og EF i 1960-årene også skyldtes av norske samfunnsforskere hadde fattet interesse for teorier om funksjonalisme og spillover, i tillegg til at lederskapet i næringslivet identifiserte seg sterkere med det europeiske samarbeidet enn tidligere. Tamnes mener dette skyldes den moderniseringen industrien gjennomgikk. Dette passer dårlig med de funnene jeg har gjort. Det har imidlertid sammenheng med at Tamnes sikter til en endring med modernisering og økt internasjonalisering som skjød fart etter 1965. EEC-spørsmålet i 1967 kom derfor litt for tidlig til at disse endringene utgjorde en betydelig forskjell. I 1970 kom derimot dette aspektet klarere fram i EF-debatten.⁴²

En svakhet ved Tamnes sin presentasjon av disse forholdene, er at han i svært liten grad utdyper dem.⁴³ De framstår som like viktige. Dette skyldes nok at han fokuserer mest på de to neste medlemskapssøknadene. Han har i tillegg et snevrere kildegrunnlag enn hva denne oppgaven er basert på. Tamnes har gjort nytte av Senterpartiets gruppeprotokoller og regjeringsprotokollene, mens jeg har lagt til gruppeprotokollene fra de andre regjeringspartiene, Utenriksdepartementets arkiv, og regjeringspartienes hovedorganisasjoner. Basert på det materialet Tamnes har sett på, har han ikke foretatt feilslutninger, men jeg kan bidra med en mer utførlig og nyansert framstilling.

På bakgrunn av det kildematerialet jeg har gått igjennom, mener jeg altså det er grunn til å nyansere de forholdene Tamnes setter opp. Som det kommer fram i oppgaven, mener jeg at særlig den første og den tredje forholdet er av stor betydning. Samtidig mener jeg også at det er grunn til å se de to tettere knyttet opp mot hverandre enn det Tamnes gjør. Min tese er at kompromisser var mulig nettopp på grunn av det hypotetiske skjæret. Når det gjelder

⁴¹ Tamnes, *Oljealder*, 165.

⁴² Tamnes, *Oljealder*, 165-166.

⁴³ Tamnes, *Oljealder*, 154.

muligheten for svensk medlemskap, skal vi se i kapittel 3 at dette i grunnen ble avvist fra EEC sin side fordi medlemskap ikke var forenlig med den svenske nøytraliteten. Jeg har heller ikke funnet belegg i mitt kildemateriale for at dette var en viktig faktor. I denne oppgaven ser jeg derfor så godt som bort fra dette forholdet. Den styrkede europatanken har jeg heller ikke sett mye til i det arkivmaterialet som ligger til grunn for denne oppgaven. Tamnes har nok rett i at ungdomspartiene viste større interesse for det europeiske samarbeidet, men denne interessen var ikke nødvendigvis av positiv karakter. Senterungdommen hadde i større grad enn moderpartiet fått øynene opp for utenrikspolitikk, men var ikke positive til norsk EEC-medlemskap av den grunn.⁴⁴

Bruk av forklaringer som metode

Den metodiske tilnærmingen til denne oppgaven er å se regjeringens håndtering av EEC-saken i lys av den forklaringen Tamnes framsetter. Den kan med rette sies å være det Kjeldstadli omtaler som en sammensatt men ubestemt forklaring.⁴⁵ Den er sammensatt fordi den består av fire deler. Slik forklaringen framstår, er den ubestemt fordi Tamnes ikke sier noe om styrkeforholdet mellom dem. Ved bruk av ulike forklaringstyper sikter jeg mot å systematisere de forholdene Tamnes trekker inn i sin forklaring.

Når vi opererer med forklaringer, er det viktig å vite hva slags forklaringer vi legger til grunn. Det finnes flere typer forklaringer. Dersom det var noen som ønsket at noe bestemt skulle skje, er det snakk om motivforklaring. Regjeringen kom fram til enighet fordi det var nødvendig for å bevare regjeringssamarbeidet. Vi har altså med en motivforklaring å gjøre. Med motivforklaringer menes en tilnærming der en vil forstå hva som ligger bak en handling. Kjeldstadli er imidlertid opptatt av at et motiv står i forhold til en handling på samme måte som en årsak står til en virkning, altså motivet er årsaken til handlingen.⁴⁶ Dette stemmer utvilsomt for denne analysen. Samtidig spiller også årsaksforklaringen inn når vi sier at det var det hypotetiske skjæret som gjorde at regjeringen var i stand til å komme til enighet. Dersom et fenomen oppstår på grunn av noe, har vi med en årsaksforklaring å gjøre, altså A fører til B, og vi kan ikke tenkes B uten A.⁴⁷ Uten det hypotetiske skjæret hadde ikke

⁴⁴ Madsen, *Motstraums*, 111.

⁴⁵ Knut Kjeldstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*, 2. utg., (Oslo: Universitetsforlaget, 1999), 256-257.

⁴⁶ Kjeldstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var*, 251.

⁴⁷ Kjeldstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var*, 246-247.

regjeringen kommet fram til de nødvendige kompromissene. Som vi skal se gjennom hele oppgaven, står disse to forklaringene i et nært forhold til hverandre.

Kilder og kildekritikk

Det ligger et relativt stort omfang av primærkilder til grunn for denne oppgaven. Det meste av primærkildene er hentet fra arkivene til Høyre, KrF, Senterpartiet og Venstre. Disse kildene er av varierende kvalitet og omfang. Jeg har også sett på regjeringsprotokoller og protokoller fra Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen. Fra embetsverkshold har jeg gått igjennom en del av Utenriksdepartementets arkiv. Jeg har begrenset kildeutvalget til perioden 1965 til 1968. Utvalget av arkiver er foretatt ut i fra en vurdering av hvor det er mest sannsynlig å finne relevant informasjon. Utover dette kommer kilder som er åpent tilgjengelig – partiprogrammer og Stortingstidende. Bruk av disse kildene til dette formålet krever et spesielt kritisk blikk.

Partiene, regjeringen og utenrikskomiteen

Det meste av kildene er møtereferater. Dette gjelder særlig for de kildene som omhandler partiene. Stortingsarkivet har gruppeprotokoller for alle partiene. Disse er av varierende kvalitet. Høyre sine er gode fordi de både er utfyllende og er maskinskrevne. Senterpartiets protokoller er håndskrevne, og til dels med utydelig og uleselig håndskrift. Dette gjør at referatene er noe mangelfulle, men til gjengjeld er de stort sett uttømmende slik at det ikke er store hull i referatene. Høyre hadde også et gruppe styre i denne perioden, men disse protokollene er ikke avlevert til Stortingsarkivet. Protokollene til Venstre og KrF er også håndskrevne, men i mer leselig håndskrift enn Senterpartiets. Derimot er de lite dekkende i den forstand at det er gjengitt svært lite replikkveksling. Vi får vite at en sak er diskutert, men heller ikke noe særlig mer. Stortingsarkivet inneholder også referater fra møtene i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen.⁴⁸ Det er særlig ett møte som er av interesse i forbindelse med denne oppgaven. Referatene er stenografiske og må derfor anses å være fullstendige.

I Riksarkivet finnes arkivene til partienes hovedorganisasjoner. Av disse er det hovedsakelig et landsstyremøte jeg har brukt. Også her er kildene av varierende kvalitet. Arkivet etter

⁴⁸ Fordi den fulle tittelen er så lang, velger jeg heretter å bruke den litt feilaktige betegnelsen utenrikskomiteen. Det er navnet på en annen komité, men ettersom jeg verken har brukt dennes arkiv eller omtaler den i særlig grad i oppgaven, er det ingen fare for misforståelser underveis.

Høyres Hovedorganisasjon er mangelfullt i den forstand at det er lite protokoller som er bevart. For KrFs hovedorganisasjon gjelder det samme som for stortingsgruppen. Protokollene er svært lite utfyllende og gir ingen indikasjon på hvorvidt EEC-saken var gjenstand for mye diskusjon eller om den nærmest bare ble kommentert. Det er imidlertid trolig at KrFs landsmøte i 1967 hadde en større diskusjon av saken ettersom oppmerksomheten den fikk i partiets utenrikspolitiske manifest som ble vedtatt på landsmøtet, var relativt stor sammenlignet med andre utenrikspolitiske saker. Regjeringsprotokollene finnes også på Riksarkivet. Dette er relativt omfattende referater som gir et godt innblikk i diskusjonen innad i regjeringen.

Embetsverket

Jeg har gått systematisk igjennom en del av Utenriksdepartementets arkiv.⁴⁹ Dette kildematerialet består hovedsakelig av innkomne notater fra de norske ambassadene om samtaler, hendelser og andre forhold som berører Norge og EEC. I tillegg er det en hel del referater fra møter mellom norske embetsmenn og politikere med motparter fra EEC-land og representanter for EEC. I tillegg kommer også referater fra møter mellom norske politikere og medlemslandenes politikere og representanter fra EEC og Kommisjonen. Dette materialet er brukt for å belyse særlig EECs reaksjoner på den norske tilnærmingen til europeisk integrasjon i forbindelse med søknaden av 1967.

Markedsutvalget ble satt ned av regjeringen i 1966 for å analysere Norges forhold til EEC ved ulike tilknytningsformer. Dette utvalget sorterte under Statsministerens kontor, og besto av embetsmenn fra ulike departementer under ledelse av Emil Vindsetmo som fram til da hadde vært Bortens statssekretær. Jeg har ikke lyktes i å finne verken utvalgets arkiv eller spor etter det. Verken Riksarkivet, Statsministerens kontor eller Utenriksdepartementet sitter på materiale fra utvalget, og jeg har heller ikke sett at for eksempel Utenriksdepartementet har mottatt noe fra utvalget. De vurderingene Markedsutvalget gjorde da det utarbeidet Markedsrapporten om Norges forhold til EEC, vet jeg med andre ord ingen ting om. Det eneste vi sitter igjen med er rapporten som i sin helhet er trykt i Stortingstidende.

⁴⁹ Arkivet finnes i Utenriksdepartementets lokaler i Viktoria Terrasse i Oslo. Jeg har gått systematisk igjennom bind 24-30 i serien 44.36/6.84 som heter "Norge: Forhold til CEE"

Åpne kilder

Med åpne kilder mener jeg kilder som ikke befinner seg i noe arkiv. For denne oppgaven gjelder det i all hovedsak Stortingstidende og partiprogrammer. Av det som finnes i Stortingstidende er det tre dokumenter som står sentralt i denne oppgaven. Det første er den allerede omtalte rapporten som Markedsutvalget utarbeidet for regjeringen. Det andre er stortingsmeldingen hvor regjeringen anbefalte at Norge skulle søke om forhandlinger med sikte på fullt medlemskap, og det tredje er utenrikskomiteens innstilling til denne.

Partiprogrammene har jeg brukt for å undersøke i hvor stor grad partienes standpunkter under EEC-debatten var fastlagt på forhånd eller ikke. I Norge er partiprogrammene svært forpliktende for partiene fordi de er så omfattende og blir vedtatt på landsmøtene, som er partienes øverste organer. Derfor er det nyttig å se i hvor stor grad partiene argumenterte i tråd med programmene da EEC-spørsmålet kom på banen.

Kildenes begrensninger

Selv om alle de kildene jeg nå har omtalt stort sett er innholdsrike, er det likevel en del begrensninger knyttet til bruken av dem. Ved å studere kildene kan vi umulig få det hele bildet av hvordan beslutninger ble fattet. Protokollene til KrF og Venstre er gode eksempler på at kildene ikke er uttømmende nok fordi det eneste som framgår av referatene er at det var en diskusjon, men ikke hva som ble sagt eller hvem som hadde ordet. Selv fyldige referater er ingen garanti for at alle diskusjonene er tatt med. I tillegg dekker kildene svært liten grad den uformelle kontakten som alltid foregår mellom partiene og innad i regjeringen. Ingen tar referat fra samtalene på gangen. Her kan memoarlitteraturen hjelpe oss litt på vei, men som vi skal se, er også denne problematisk.

Gjeldende forskning og litteratur

Den litteraturen jeg hittil har beskrevet, tar selvsagt også for seg EEC-spørsmålet i 1967, men sammenlignet med den behandlingen de andre søknadene får i litteraturen, blir denne runden viet liten oppmerksomhet. Det er lite som er skrevet spesielt om den norske EEC-søknaden av 1967. I de aller fleste bøker om norsk politikk blir søknaden nevnt, men som regel nærmest i en bisetning. I Hans Olav Lahlums biografi over Haakon Lie, skriver han at etter de Gaulles veto i 1963 ble ”saken lagt død for resten av Haakon Lies partisekretærperiode”.⁵⁰ Dette

⁵⁰ Hans Olav Lahlum, *Haakon Lie. Historien, mytene og mennesket*, (Oslo: Cappelen Damm, 2009), 423.

stemmer imidlertid ikke ettersom Norge søkte om medlemskap i 1967, og Haakon Lie var partisekretær i Arbeiderpartiet fram til 1969. Selv om dette ikke er et typisk eksempel, er det veldig talende for hvordan EEC-saken i 1967 blir behandlet i litteraturen: den blir i stor grad nærmest hoppet over.

Det finnes imidlertid noen unntak. Samfunnsforskeren Hillary Allen har skrevet den hittil mest utfyllende og treffende framstillingen av saken i den allerede omtalte boken *Norway and Europe in the 1970s*. Tittelen indikerer at temaet for denne oppgaven ligger utenfor temaet i hennes bok. Det gjør det til en viss grad også. Boken inneholder likevel et kapittel om den første norske søknaden, samt et eget kapittel om søknaden av 1967. Boken er imidlertid publisert i 1979, og er derfor basert på de kildene som da var tilgjengelige. Jeg har hatt mulighet til å se på relevant arkivmateriale og kan derfor både utdype, bekrefte og nyansere de funnene Allen har gjort.

Av nyere dato finnes særlig to artikler som er basert på noe av det samme kildematerialet som ligger til grunn for denne oppgaven. Dag Axel Kristoffersen har skrevet en artikkel om forholdet mellom Høyre og Senterpartiet under EEC-sakene i 1967 og 1970-71.⁵¹ I motsetning til Allen har Kristoffersen benyttet arkivmateriale, og legger til grunn Utenriksdepartementets arkiv, samt stortingsdebatten om Norges forhold til EEC. Ut i fra dette konkluderer han med at Borten var innforstått med at markedssplittelsen ville gi negative virkninger for Norge, men at Borten neppe kunne vise til en reell holdningsendring da han som statsminister gikk inn for at Norge skulle søke om medlemskap. Kristoffersen bekrefter med andre ord Allens funn. I artikkelen tar Kristoffersen for seg perioden fra 1965 til 1971, men EEC-spørsmålet fra 1967 får ikke en grundig behandling. Selv om Kristoffersen bidrar med ny informasjon om handelsminister Willochs kontakt med EEC og medlemslandene, tar han ikke stilling til hvordan de enkelte regjeringspartiene og regjeringen som helhet vurderte spørsmålet, med unntak av de synspunktene som kom fram under debatten i Stortinget. Dette skyldes hans begrensede utvalg av kildemateriale, og denne oppgaven tar mål av seg å bidra med ytterligere informasjon fra annet hold. I tillegg har Hans

⁵¹ Dag Axel Kristoffersen, "Norway's Policy Towards the EEC. The European Dilemma of the Centre Right Coalition (1965-1971)" i Katrin Rücker og Laurent Warloutzet, (red.), *Which Europe(s)? New Approaches in European Integration History*, (Brussel: Peter Lang, 2006).

Otto Frøland skrevet en artikkel om den andre norske EEC-søknaden.⁵² Frøland er i sin artikkel opptatt av å påpeke at regjeringen ikke hadde en felles europapolitikk. Det var en naturlig konsekvens av at regjeringen besto av blant andre Høyre og Senterpartiet. Frøland påpeker også at regjeringens manglende enhetlige standpunkt kom klart til syne i stortingsmeldingen. Frøland har sett på en del av de samme kildene i Utenriksdepartementet som jeg har gått gjennom, i tillegg til at han også legger noen andre kilder fra samme arkiv til grunn. Derimot har han ikke studert aktiviteten i partiene innad i partiene, og er heller ikke opptatt av å si noe om hvordan regjeringen kom fram til enighet.

I tillegg blir temaet behandlet i ulik grad i partilitteraturen. Roar Madsen er den som bidrar mest i *Motstraums* som omhandler Senterpartiets historie fra 1959 til 2000, til tross for at også han primært setter søknaden i et større perspektiv og peker på den store forventningen til at det hele ville gå over av seg selv. I likhet med Tamnes gir Madsen et bilde av at det var avgjørende for de borgerlige partiene å komme til enighet i denne saken for at ikke regjeringen skulle falle. Samtidig går Madsen i liten grad inn på realitetene i saken, selv om han presiserer at det i 1967 var ”ein betydeleg opposisjon mot partilina.”⁵³ Likevel setter han heller behandlingen av denne søknaden opp mot den fra 1962 og den fra 1970. En slik sammenligning er selvsagt svært naturlig ettersom Norge søkte om medlemskap tre ganger i løpet av åtte år. En slik sammenholding av søknadene mister imidlertid noe vesentlig når den andre søknaden blir behandlet som en reprise av den første. Som vi har sett var ikke situasjonen verken i Norge eller i EEC den samme som fem år tidligere.

Francis Sejersted behandler også til en viss grad EEC-saken i 1967. I likhet med Madsens er Sejersteds framstilling overfladisk og i all hovedsak et middel for å se de andre søknadene i en større sammenheng. Kåre Olav Solhjell har skrevet KrFs historie, og han fastslår at først på landsmøtet i mai 1971 gjennomførte partiet den første grundige behandlingen av EF-saken. Både i 1962 og i 1967 ble EEC-spørsmålet oppfattet som en sak blant mange.⁵⁴ Derfor har ikke Solhjell lagt særlig vekt på noen av disse. Dermed er den norske EEC-søknaden av 1967 i liten grad gjenstand for oppmerksomhet i forskningen som har vært gjort hittil.

⁵² Hans Otto Frøland, ”The Second Norwegian EEC-Application, 1967: Was There a Policy at all?” i Wilfried Loth, Wilfried (red.), *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*, (Baden-Baden: Nomos, 2001).

⁵³ Madsen, *Motstraums*, 119.

⁵⁴ Kåre Olav Solhjell, *Tru og Makt. Kristeleg Folkepartis historie 1933-2008*, (Oslo: Det Norske Samlaget, 2008), 558-559.

I tillegg til den litteraturen som ikke er forfattet av nordmenn, og som jeg allerede har omtalt, er det særlig to bøker som står sentralt. Den ene er *Crises and Compromises* som er redigert av Wilfried Loth, og som tar for seg EEC i perioden 1963 til 1969.⁵⁵ Vurderingen av den tomme stols krise og Luxembourgkompromisset står sentralt, men også søknadsrunden i 1967. Oliver Daddow har redigert boken *Harald Wilson and European Integration* som består av artikler om den britiske søknaden.⁵⁶ Den britiske historikeren Helen Parr har også skrevet om Wilsons initiativ overfor EEC⁵⁷, og hennes artikkel i boken til Daddow er basert på denne. Det jeg har nevnt av dansk politikk er basert på framstillingen i *Dansk udenrigspolitikks historie*.⁵⁸

Biografier og memoarlitteratur

Det er særlig en biografi som står sentralt i denne oppgaven. Det er Harald Berntsens biografi over Per Borten.⁵⁹ Da Berntsen skrev denne biografien gikk han igjennom Bortens privatarkiv som da befant seg i et stabbur og på et loft på gården til Borten. I 2007 ble dette materialet avlevert til Riksarkivet.⁶⁰ Jeg har søkt Riksarkivet om å få innsyn i dette materialet, men fikk avslag med den begrunnelsen at materialet ennå ikke var ordnet og gjort klart til bruk. Derfor er store deler av det som tar for seg Bortens egne meninger hentet fra boken til Berntsen. Selv om Berntsen gir en relativt fyldig dekning av Bortens syn på europeisk integrasjon og hvordan regjeringen håndterte EEC-spørsmålet i 1967, er det all mulig grunn til å tro at det i Bortens privatarkiv finnes mer informasjon å hente.

Utover dette finnes også generelle problemer med bruk av biografier. På lik linje med primærkilder, utgjør også både memoarlitteratur og biografier bare en del av en helhet. Særlig i memoarlitteraturen er tankene skriftfestet, men uansett hvor detaljert en skriver om sin egen opplevelse av en hendelse, vil framstillingen aldri kunne gi det hele bildet. Ofte er den fliken den gir av helheten nok til at vi kan bruke den til å danne oss et bilde av hvordan en person

⁵⁵ Wilfried Loth (red.), *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, (Baden-Baden: Nomos, 2001).

⁵⁶ Oliver J. Daddow (red.), *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC*, (London: Frank Cass, 2003).

⁵⁷ Helen Parr, *Britain's Policy Towards the European Community: Harold Wilson and Britain's World Role, 1964-1967*, (London: Routledge, 2006).

⁵⁸ Thorsten Barring Olesen og Poul Villaume, *I blokopdelingens tegn: 1945-1972*, bind 5 i Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen (red.), *Dansk udedrigspolitikks historie*, (København: Gyldendal Leksikon, 2005).

⁵⁹ Berntsen, *Staurberaren*.

⁶⁰ Berntsen, *Staurberaren*, 597.

tenkte i forbindelse med en bestemt begivenhet. En annen viktig innvending mot denne typen litteratur er at en biografi er en bok som er skrevet om en person av en annen person. Det kan derfor tenkes at biografen ikke fullt ut har vært i stand til å favne alle de perspektivene objektet var opptatt av i en bestemt situasjon. Forfatteren skriver også om et miljø han eller hun ikke var en del av, og det er dermed lett at skildringene kan bli feilaktige. Det er også lett for at fokuset på objektet blir forholdsmessig for stort i sammenhenger hvor også andre aktører spilte sentrale roller. Videre kan det også tenkes at forfatteren har en spesiell politisk agenda. I Berntsens bok skinner det tydelig igjennom at han er EF-motstander. Dette er i og for seg ikke et problem så lenge en er klar over det, men det farger nødvendigvis språket og den tilnærmingen Berntsen har til Bortens syn på EEC-spørsmålet.

Motsatt kan en for memoarlitteraturen innvende at det nettopp er aktøren selv som er forfatteren. Det kan tenkes at forfatteren bevisst eller ubevisst, velger ut enkelte hendelser, situasjoner og faktorer framfor andre. Dette kan skyldes at forfatterens hukommelse med tiden har blitt svekket slik at når for eksempel Willoch skriver at behandlingen av stortingsmeldingen om EEC stort sett gikk greit, kan det skyldes at det var slik han husket det da han skrev boken.⁶¹ Videre kan det også tenkes at forfatteren ønsker å framstille seg selv i et godt lys, og dermed lar være å beskrive enkelte situasjoner eller vurdere bestemte faktorer.

Likevel representerer både biografiene og memoarlitteraturen viktige bidrag. Biografier som er basert på intervjuer, som boken til Berntsen er, gir nyttig innsikt i hvordan objektet opplevde en bestemt tid, og hvordan han eller hun ser tilbake på situasjonen. Memoarene kan muligens i større grad enn biografiene fortelle noe om hvordan en aktør tenkte omkring et bestemt forhold fordi det er aktøren selv som skriver. Det er imidlertid viktig å se disse i sammenheng med kildematerialet for å få en så nyansert framstilling som mulig. Det er denne oppgaven memoarlitteraturen og biografiene fyller i denne oppgaven.

Teoretiske perspektiver

Dette er en oppgave som i liten grad er teoretisk orientert. Likevel må alle som skriver om europeisk integrasjon ha en formening om hvordan integrasjonsprosessene foregår fordi utfallet av forskningen preges av standpunktet til dette spørsmålet. I forenklet utgave dreier det seg om hvorvidt en mener at det er nasjonalstatene selv som driver integrasjonen

⁶¹ Kåre Willoch, *Myter og virkelighet. Om begivenhetene frem til våre dager med utgangspunkt i perioden 1965-1981*, (Oslo: Cappelen, 2002), 200.

framover, slik blant andre Alan Milward hevder.⁶² Motsatt kan en hevde at det er integrasjonen selv som fremmer videre integrasjon slik nyfunksjonalistene mener.⁶³

Jeg legger til grunn en liberal intergovernmentalistisk tilnæringsmåte. Statsviteren Andrew Moravcsik er den fremste talsmannen for denne retningen som mener at dagens EU skal betraktes som en mellomstatlig organisasjon hvor de nasjonale regjeringene og deres forvaltningsapparater er de viktigste aktørene.⁶⁴ Alan Milwards framstilling av integrasjonsprosessene er i tråd med en slik tilnærming. Liberal intergovernmentalisme ligger tett opp mot realismen⁶⁵, men Moravcsik legger imidlertid mindre vekt på maktkampen mellom statene og større vekt på innenrikspolitiske forhold enn de fleste talspersoner for realismen. Han ser på innenrikspolitikken som en interessekamp mellom ulike nasjonale grupperinger som partier og for eksempel organisasjoner.⁶⁶ Liberal intergovernmentalisme er derfor en kombinasjon av innenrikspolitikk, regimeteori og forhandlingsteori hvor statene er hovedaktørene. Teoriens sterkeste side er at den innlemmer så mange aspekter, både på nasjonalt og internasjonalt nivå. Samtidig blir den ofte kritisert fordi den egner seg bedre til å forklare fortiden enn som redskap til å spå om framtiden.⁶⁷ Denne oppgaven tar helt klart sikte på å si noe om fortiden, så å bruke liberal intergovernmentalisme som et slikt verktøy ser jeg ikke på som problematisk.

I tillegg er oppgaven skrevet ut i fra en tanke om at politiske beslutninger tas på ulike nivåer og i ulike miljøer, og at dette påvirker aktørenes opptreden. For eksempel kan en statsråd være med på å ta en beslutning i partiets gruppemøte, og senere være med på å ta en motstridende avgjørelse i regjeringen. Knut Kjeldstadli legger stor vekt på at vi som historikere må passe oss for nivåfeilslutninger, altså operere med samme forklaring når det gjelder stater, samfunn, grupper og enkeltindivider. Samtidig innvender han at det er fornuftig å se handlings- og

⁶² Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, 2. utg, (London: Routledge, 2009).

⁶³ Statsviteren Ernst Haas regnes som en av grunnleggerne av denne tilnærmingen. Se for eksempel Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, (London: Stevens, 1958).

⁶⁴ Andrew Moravcsik, "Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach" i *Journal of Common Market studies*, 31 (1993) 473-524.

⁶⁵ Realismen går ut på at internasjonal politikk dreier seg om samhandling mellom stater som setter sine egne behov framfor alt annet, i et nærmest anarkisk miljø hvor det ikke er en overordnet autoritet som sørger for en slags global orden. Dette innebærer at statene er rasjonelle, enhetlige aktører som fremmer interessene sine ut i fra hvilken posisjon de har i (u)systemet av stater. For mer om realismen, se for eksempel Karen Mingst, *Essentials of International Relations*, 2. utg., (London: W.W. Norton, 2003), 67-71.

⁶⁶ Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community", 483-485.

⁶⁷ Tor Egil Førland og Dag Harald Claes, *Europeisk integrasjon*, (Oslo: Gyldendal, 1998), 97.

samfunnsteori sammen.⁶⁸ Handlingsteorien legger til grunn at vi ser på mennesket som en rasjonell aktør, og at mennesket står fritt til gjøre alle sine valg selv.⁶⁹ Mot dette innvender tilhengere av normteorien at ingen mennesker er fullt ut frie og rasjonelle, men at vi er sosialisert inn i en verden med normer og regler som gjør at vi treffer valgene våre ut i fra en forståelse av hva som er realistisk og ikke realistisk.⁷⁰ Kjeldstadli poengterer at ingen av teoriene er gode hver for seg fordi man på ene siden ender med et syn på samfunnet som et komplott, og på den andre siden med mennesket som en forhåndsprogrammert automat.⁷¹

Autoritetsrelasjoner

Teorier om forholdet mellom autoriteter er mye brukt innen statsvitenskapen. Slike teorier foregriper en del av det Kjeldstadli nevner. I denne oppgaven gir det mening å dra veksel på prinsipal-agent tenkning som er et generelt perspektiv på forhold mellom over- og underordnet. Fordi direkte demokrati av praktiske årsaker vanskelig lar seg gjøre, eksisterer det i demokratisk styrte stater en rekke velkjente over- og underordningsforhold side om side.⁷² Med over- og underordningsforhold menes et hierarkisk system av delegert autoritet til en eller flere aktører.⁷³ Ved representativt demokrati etableres det relasjoner med overordnet og underordnet aktør, et prinsipal-agent forhold hvor agenten opptrer mer eller mindre på vegne av, og med autoritet overført fra, en prinsipal.⁷⁴ For eksempel opptrer representantene i nasjonalforsamlingen på vegne av folket som har valgt dem. Komiteene på Stortinget fungerer som hjelpeorganer, og regjeringen er Stortingets representant og opererer nærmest på dets nåde. En partiledelses autoritet hviler på tillit fra partimedlemmene som har valgt ledelsen. Slik fortsetter forholdet mellom overordnet og underordnet til vi er nede på bunnen, det vil si den ordinære stemmeberettigede borgeren.

⁶⁸ Knut Kjeldstadli, "Struktur, norm og interesse – om historikerens behov for handlingsteori" i *Historisk tidsskrift*, 70 (1991), 50-61, 52.

⁶⁹ Kjeldstadli, "Struktur, norm og interesse", 53-54.

⁷⁰ Kjeldstadli, "Struktur, norm og interesse", 55.

⁷¹ Kjeldstadli, "Struktur, norm og interesse", 59.

⁷² Direkte demokrati er en demokratiform som ofte forbindes med antikken hvor alle med stemmerett deltok i den politiske debatten og i beslutningsprosessen. Fordi stemmerett ikke lenger er forbeholdt bare en liten gruppe av et demokratisk lands befolkning, er det derfor utviklet et system med demokrati gjennom representasjon hvor de stemmeberettigede stemmer fram representanter til en folkeforsamling som skal ta de politiske beslutningene. For mer om ulike demokratiformer, se for eksempel Knut Midgaard, "Legitime og gode styreformene – og demokratiet" i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.) *Demokrati – vilkår og virkninger*, (Bergen: Fagbokforlaget, 1998), 15-37.

⁷³ Bjørn Erik Rasch, *Demokrati – ideer og organisering* (Bergen: Fagbokforlaget, 2000), 69.

⁷⁴ Rasch, *Demokrati*, 68-69.

I denne oppgaven er partienes landsstyre stortingsgruppens overordnede. Statsrådene er igjen agenter for stortingsgruppen. I regjeringen hadde handelsminister Willoch status som agent da han på vegne av regjeringen var i samtale med for eksempel Kommisjonen. Vi ser her at først var Willoch agent for Høyres stortingsgruppe, deretter for koalisjonsregjeringen. Den besto av andre mennesker enn stortingsgruppen, og ga derfor Willoch andre instruksjoner. Å være agent for to overordnede som ikke gir de samme retningslinjene antyder en rekke problemer som et hvert prinsippal-agent forhold har.

For det første finnes det ingen garanti for at den som utøver eller ivaretar en oppgave på vegne av andre, også har interesser som er helt sammenfallende med oppdragsgiveren. Det eksisterer altså muligheter for interessemotsetninger eller preferansekonflikter mellom den overordnede og den underordnede. Dette henger igjen sammen med at den overordnede aldri kan være helt sikker på at den underordnede har fullstendig sammenfallende interesser med seg selv.⁷⁵ Agenten kan altså komme til å tenke mer på sine egne interesser enn den overordnede, og det kan skyldes det statsviteren Bjørn Erik Rasch kaller asymmetrisk informasjon.

I forbindelse med dette er det særlig to hovedproblemer å forholde seg til. For det første finner det alltid et innslag av skjult kunnskap, den underordnede sitter på informasjon som den overordnede ikke har. Dette kan komme av at informasjonen ikke er tilgjengelig for den overordnede, for eksempel agentens virkelige motiver, mens noe vil være av en slik karakter at det vil være for omfattende å tilegne seg informasjonen. I tillegg kommer det at agenten kan ha motiver for å fordreie egne preferanser eller holde ting skjult for den overordnede av strategiske grunner.⁷⁶ Det andre hovedproblemet dreier seg om skjulte handlinger. Den overordnede har som regel ikke mulighet til å observere den underordnede. For eksempel vil det ikke være mulig for et landsmøte å ha full oversikt over hva partiets stortingsgruppe foretar seg. I tillegg er det vanskelig for den overordnede å se om de gode resultatene skyldes at agenten har vært dyktig, eller om den har hatt flaks. Dette innebærer at den underordnede har anledning til å handle uten særlig grad av reell kontroll fra den overordnede.⁷⁷

⁷⁵ Rasch, *Demokrati*, 69-70.

⁷⁶ Rasch, *Demokrati*, 71.

⁷⁷ Rasch, *Demokrati*, 72-73.

Oppgavens problemstilling og oppbygging

Hovedproblemstillingen i oppgaven er hvordan regjeringen klarte å komme til enighet i EEC-spørsmålet på tross av de motsetningene som var mellom Høyre og Senterpartiet.

Hovedfokuset er på regjeringens håndtering av EEC-saken som helhet, hvor grunnlaget for de nødvendige kompromissene utgjør en viktig del. I tillegg valgt å se nærmere på vurderingene av jordbrukets og fiskerienes møte med EEC fordi det var disse næringene som var forventet å få de største utfordringene ved medlemskap. Dermed var de også gjenstand for størst diskusjon innad i partiene og regjeringen, samt i kontakten mellom Norge og EEC-landene og Kommisjonen. Det var med andre ord om primærnæringene striden lå.

I denne oppgaven skal vi altså se hvordan det hypotetiske skjæret var avgjørende for at regjeringen kom fram til enighet om å søke om medlemskap i EEC. Denne enigheten besto av en lang rekke kompromisser som ble inngått både på partinivå og innad i regjeringen, og som til sammen munnet ut i enighet om å søke om medlemskap. I det neste kapitlet er hovedproblemstillingen hvordan regjeringen vurderte det overordnede dilemmaet medlemskap representerte. For å få en bedre forståelse av dilemmaet, skal vi først se nærmere på den vesteuropeiske markedssplittelsen og dens betydning for norsk europapolitikk. Den verst tenkelige situasjonen for Norge, ville være å bli stående utenfor et utvidet EEC fordi det ville føre til særlig en handelspolitisk isolasjon. Samtidig ville medlemskap føre til store økonomiske problemer for primærnæringene. Vi skal se hvordan Høyre brukte økonomiske argumenter for å fremme medlemskap, mens Senterpartiet argumenterte mot medlemskap ved å vise til at det innebar avståelse av selvråderett til overnasjonale organer. I tillegg kommer spørsmålet om hvordan Senterpartiet gikk fra å stå for et assosieringsalternativ, til å gå inn for medlemskap. I den forbindelse er Senterpartiets vurdering av Luxembourgkompromisset viktig. Utover dette skal vi hvorfor det kan være nyttig å omformulere det forholdet Tamnes omtaler som en styrket europatanke.

I kapittel tre beveger vi oss over på regjeringensnivå, og samtidig ned på et mer detaljert plan. Vi skal se hvordan kompromissene som ble dannet på partinivå, skapte problemer for samarbeidet i regjeringen. Et av spørsmålene i kapitlet, gjelder hvorvidt regjeringens kompromisser var så svake at det grenser mot handlingsvegring. Samtidig skal vi identifisere grensene for hvor langt særlig Senterpartiet kunne strekke seg i forhold til de rådene regjeringen fikk fra EEC og medlemslandene om hvordan søknaden burde utformes. I tillegg

stiller vi spørsmål ved om svenskenes muligheter for medlemskap i det hele tatt hadde noe særlig innvirkning på den norske debatten.

I kapitlet om landpolitikken skal vi se hvordan vi kan argumentere for at det i grunnen ikke var så store forskjeller på landbrukspolitikken i Norge og EEC. Vi skal også se hvordan meldingene fra EEC og medlemslandene var at krav om særordninger for hele jordbruket ikke ville bli godt mottatt, krevde en underfundig formulering om hvordan Romatraktaten kunne ligge til grunn for varige særordninger. Vi skal hvorfor dette var en så vag formulering at den neppe ville blitt framsatt dersom det ikke hadde vært for det hypotetiske skjæret.

I det siste hovedkapitlet skal vi se nærmere på hvordan vurderingen av markedsadgang versus beskyttelse av yrkesutøverne var svært vanskelig. Vi skal også se hvordan behandlingen av fiskeriene skilte seg ut ved verken Markedsutvalget eller regjeringen ville uttale seg om konsekvensene av medlemskap for denne sektoren fordi den felles fiskeripolitikken i EEC ennå ikke var etablert. Et spørsmål som står sentralt i dette kapitlet er hvordan regjeringen vurderte ulike muligheter for å beskytte fiskerne mot de øvrige EEC-landene dersom Norge skulle bli medlem.

Det siste kapitlet utgjør konklusjonen på problemstillingen, og vi skal se hvordan denne oppgaven kan være med på å danne grunnlag for videre forskning både om Norges forhold til europeisk integrasjon, og om hvordan spørsmål om medlemskap har skapt omfattende problemer for flere borgerlige regjeringer.

Markedsadgang versus suverenitet. Det store dilemmaet i norsk Europa-politikk 1966-67

Et av de viktigste målene for både regjeringen og opposisjonen, var å få bukt med markedssplittelsen. Det var et overordnet mål som ikke bare knyttet til spørsmålet om norsk EEC-medlemskap, og som i tid strakk seg fra inngangen til 1960-årene til godt ut i 1970-årene.¹ Det ble lansert flere ulike måter å løse markedssplittelsen på. Senterpartiet ønsket et brobyggingsalternativ mellom EEC og EFTA, mens Høyre ønsket at EFTA-landene skulle gå inn i EEC. At disse partiene støttet to ulike måter å løse markedssplittelsen på, skyldes den politikken de ellers førte. Høyre sto for en langt mer markedsliberalistisk politikk enn Senterpartiet, og hadde siden 1962 vært for norsk EEC-medlemskap. Senterpartiet hadde derimot gått inn for et assosieringsalternativ i 1962 fordi partiet vurderte suvereniteten til å være så viktig for Norge at landet ikke kunne avstå nasjonal myndighet til overnasjonale organer. Dette er standpunkter som sto og fortsatt står steilt mot hverandre, og innenfor rammen av disse måtte regjeringen som en helhet komme fram til et felles standpunkt.

Som jeg gjorde rede for i forrige kapittel hevder Tamnes at det er fire årsaker til at EEC-saken i 1966-67 gikk så smertefritt som det gjorde. Den ene årsaken var forventningen om at de Gaulle nok en gang ville si nei til britisk medlemskap. Det andre var at regjeringen fortsatt var ung og derfor innehadde stor kompromissvilje. For det tredje var at det var en mulighet for at også Sverige ville gå med. Den siste forklaringen var at europatanken sto sterkere i Norge enn tidligere. I dette kapitlet er det i all hovedsak de to første av disse årsakene jeg skal bruke i diskusjonen rundt spenningen mellom markedsadgang på den ene siden og suverenitet på den andre. Forventningen om at det hele kom til å bli avgjort av ytre forhold, nemlig at

de Gaulle kom til å fornye sitt veto, mener jeg økte kompromissviljen i regjeringen.

Kombinasjonen av disse to forklaringene er derfor med på å gi svar på hvordan regjeringen

¹ Det er vanskelig å angi tidsavgrensning fordi det kommer an på hvordan en definerer markedssplittelsen. Hvis en ser den som EEC på den ene siden og EFTA på den andre, varte den fra opprettelsen av EFTA i 1960. Spørsmålet om når den sluttet er vanskeligere. Da Storbritannia, Danmark og Irland gikk inn i EEC i 1973 ble EFTA kraftig redusert, og markedssplittelsen var ikke lenger så alvorlig for Vest-Europa fordi tolltariffene på industrivarer mellom EFTA og EEC ble avviklet i løpet av 1970-årene.

forholdt seg til dilemmaet med markedsadgang på den ene siden og suverenitetsavståelse på den andre.

Det jeg ønsker å undersøke i dette kapitlet gjelder kompromissviljen i regjeringen. De største motsetningene fantes mellom Høyre og Senterpartiet, og i diskusjonen av dette dilemmaet var ikke kompromiss mellom markedsadgang og opprettholdelse av suverenitet mulig.

Medlemskap ga norsk eksport adgang til EECs marked, men som medlemsland måtte Norge avstå deler av sin myndighet til overnasjonale organer. Spørsmålet mitt blir da hvordan regjeringen med så klare motstridende interesser klarte å komme fram til et felles standpunkt. Dette skal jeg undersøke i lys at de forklaringene Tames setter opp for hvorfor regjeringen kom seg såpass smertefritt gjennom EEC-saken.

For å forstå betydningen av markedssplittelsen og hvorfor det var et mål å få bukt med den, skal jeg gjøre rede for hva den var og hva slags betydning den utgjorde for Norge. Da kommer argumentet om behovet for markedsadgang fram. Deretter kommer jeg til problemet med å avstå suverenitet.

Norge og markedssplittelsen

Fram mot slutten av 1950-årene viste Norge liten interesse for et nærmere samarbeid med de europeiske kontinentalstatene. I stedet knyttet Norge seg tettere til Storbritannia som var landets største handelspartner og dessuten mye av et forbilde både når det gjaldt velferdspolitik og samfunnsplanlegging. Orienteringen mot Storbritannia kom klart til uttrykk da den norske utenriksledelsen i midten av 1950-årene undersøkte muligheten for et assosiert norsk medlemskap i Samveldet, samt da regjeringen gjorde forsøk på å knytte den norske krona til Sterlingområdet.²

Omkring 1950 forsvant det meste av kvotesystemet som satte tak på innførselen av de aller fleste fremmede varer. I løpet av 1960-årene ble tollsatsene som skulle beskytte norsk produksjon kraftig redusert. Begge bevegelsene var knyttet til norsk deltakelse i vestlige økonomiske samarbeidsorganisasjoner, OEEC fra 1948 og EFTA fra 1960. Parallelt sluttet Norge seg til det mer omfattende handelspolitiske samarbeidet gjennom GATT som la

² Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 139-143; Lars Fredrik Moe Øksendal, "In Search of a Greater Economic Entity: Norway and the Sterling Area Episode of the early 1950s Reconsidered", i *Contemporary European History*, 17, nr. 4, (2008): 523-544.

grunnlaget for en friere verdenshandel. Slik kom de store omstillingene i norsk næringsliv til å foregå innenfor en ramme av økt internasjonalt samkvem.³

Fra 1960 fortsatte OEEC som OECD, men nå som et rådslagningsorgan for de vestlige økonomiene på begge sider av Atlanterhavet, etter hvert også med Japan som medlem.⁴ Det handelspolitiske spillet ble etter hvert ganske komplisert, og Norge måtte finne sin plass. Landet trengte det vestlige fellesskapet både for å sikre tilførselen av kapital, og som eksportmarked for norske varer, men lette etter en passende tilknytningsform. Kull- og stålunionen ble opprettet i 1951, og i 1958 kom tollunionen i EEC hvor målet var full integrasjon. Dette ble en utfordring for Norge. De fleste så på en omfattende integrasjonsprosess som en trussel mot norsk suverenitet og økonomisk-politisk frihandel. På den andre siden lurte faren for isolasjon og økonomisk stagnasjon dersom suverenitetshensyn og nasjonale særinteresser skulle føre til at landet ble stående utenfor de nye samarbeidsorganene som overtok etter OEEC.⁵

Som en reaksjon på dannelsen av EEC, gikk Storbritannia inn for å opprette frihandelsområdet FTA.⁶ Forhandlingene førte ikke fram, og etter initiativ fra svenskene og sveitserne ble det inngått forhandlinger om opprettelsen av EFTA.⁷ Det frihandelsområdet ble opprettet i 1960, og besto av Norge, Danmark, Sverige, Sveits, Storbritannia, Østerrike og Portugal. For Norge var situasjonen med to vesteuropeiske handelsblokker vrien. Med unntak av Kommunistpartiet, var det full politisk enighet om at Norge skulle gå inn i EFTA. Selv i Senterpartiet hvor det var mange som motsatte seg enhver form for europeisk samarbeid, gikk de fleste i partiet inn for norsk EFTA-medlemskap.⁸ Rett nok var ikke entusiasmen glødende, men holdningen til EFTA-medlemskap var positiv.⁹ Ifølge Bortens biograf, Harald Berntsen, var ikke Borten skeptisk til internasjonale markedsdannelser i seg selv. Da Norge sluttet seg

³Even Lange, *Samling om felles mål*, bind 11 i Knut Helle (red.), *Aschehougs Norgeshistorie*, (Oslo: Aschehoug, 1998), 159.

⁴For mer Norges holdninger til overgangen fra OEEC til OECD, se for eksempel Anniken Scharning Huitfeldt, "Fra OEEC til OECD. Norges holdninger til reorganiseringen i 1960", Hovedoppgave, UiO, 1996.

⁵Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 130-133.

⁶Helge Ø. Pharo, "The Best of all Worlds – Norway and the Creation of EFTA" i Kåre Bryn, Gudmundur Einarsson (red.), *EFTA 1960-2010. Elements of 50 Years of European History*, (EFTA, 2010), 60-62.

⁷Pharo, "The best of all worlds", 62-67. For mer om samarbeidet i EFTA, se for eksempel Bjarne Lie, "A Gulliver amongst Lilliputians... A History of the European Free Trade Association 1960-1972", Hovedoppgave, UiO, 1995.

⁸For eksempel stemte Bondepartiet i mot opprettelsen av Nordisk Råd i 1952.

⁹Madsen, *Motstraums*, 110.

til EFTA uttalte Borten at alle måtte gå med på dette fordi det var umulig å stå utenfor.¹⁰ Borten knyttet deltakelse i EFTA til behovet for å opprettholde den vesteuropeiske enheten i forhold til Sovjetunionen og østblokken. I tillegg var EFTA et langt bedre alternativ enn EEC fordi jordbruket var holdt utenfor.¹¹ Ifølge Berntsen stilte ikke Borten seg tvilende til økt frihandel, med unntak for jordbruket. Derimot var han svært skeptisk de politiske overbygningene over de internasjonale markedsdannelsene, og mente at EEC var svært udemokratiske og hadde for mange konstitusjonelle og politiske sider ved seg til at medlemskap var aktuelt. Videre skriver Berntsen at Borten i 1959-60 kunne tenke seg et samlet vesteuropeisk frihandelsområde som skulle gjelde bare for utvalgte næringer og som skulle være uten politiske implikasjoner.¹² Et slikt felles frihandelsområde for Vest-Europa var utenkelig i 1960. Dersom vi går ut fra at verken Borten i sin tid eller Berntsen på et senere tidspunkt, har misforstått de handelsordningene som var mulige ved inngangen til 1960-årene, må vi gå ut fra at Berntsen her sikter til en ønskedrøm hos Borten.

Sett fra et norsk synspunkt hadde EFTA en rekke fordeler. Det innebar at Norge unngikk å isolere seg i forhold til de andre markedene i Vest-Europa, og gjorde at nordmennene stilte sterkere i senere forhandlinger med kontinentalstatene. Deltakelsen i EFTA førte også til at Norges privilegerte kontakt med britene ble opprettholdt, i tillegg til at EFTA omfattet en nordisk løsning ettersom Danmark, Sverige og Finland også ble med. Samtidig hadde EFTA-samarbeidet den fordel at det ikke omfattet primærnæringene og ikke hadde overnasjonale organer.¹³ Med unntak av Vest-Tyskland og USA, befant de viktigste handelspartnerne seg i EFTA. Videre ga deltakelse i EFTA muligheter for markedsutvidelse for konkurransedyktig norsk industri.¹⁴ Derfor var det både økonomiske og utenrikspolitiske grunner til at Norge fulgte Storbritannia da de i 1961 for første gang søkte om medlemskap i EEC. John Lyng skriver i sin bok *Mellom øst og vest* at når det gjaldt EEC-medlemskap var det en klar forutsetning fra norsk side at medlemskap var aktuelt kun dersom Storbritannia og Danmark søkte samtidig. Så lenge disse to landene holdt seg i EFTA, var det ingen grunn til at Norge skulle gjøre noe annet.¹⁵

¹⁰ Berntsen, *Staurberaren*, 145.

¹¹ Berntsen, *Staurberaren*, 145-146.

¹² Berntsen, *Staurberaren*, 146-147.

¹³ Knut E. Eriksen, "Norge i det vestlige samarbeid" i Bergh og Pharo, *Vekst og velstand*, 263.

¹⁴ Pharo, "Ingen vei utenom?", 24-25.

¹⁵ John Lyng, *Mellom øst og vest. Erindringer 1965-1968*, (Oslo: Cappelens forlag, 1976), 210.

Eriksen og Pharo omtaler Norges deltakelse i EFTA som en lykkelig løsning.¹⁶ Da regjeringen i 1967 la fram sin melding om Norges forhold til de europeiske fellesskap, trakk den fram at de handelsskapende virkningene av EFTA hadde vært svært betydelige, og pekte på at norsk industri på de fleste områder hadde maktet å tilpasse seg de endrede forholdene.¹⁷ Selv om omfanget av EFTA-samarbeidet passet nordmennene godt, var det ikke fritt for utfordringer. Da britene søkte om medlemskap i EEC i august 1961, kom det til gnisninger i EFTA. Den britiske regjeringen henvendte seg til EEC uten å informere EFTA-landene først, til tross for at deres uttalte politikk gikk ut på at en solo-opptreden overfor EEC var uaktuelt. Senere, i 1963, provoserte britene ved å innføre en rekke importavgifter på 15 prosent. Heller ikke denne gangen varslet regjeringen de øvrige EFTA-landene på forhånd. I den norske utenrikskomiteen ble dette ansett som et alvorlig tillitsbrudd.¹⁸ Selv om det var noen skjær i sjøen, var EFTA likevel en god løsning for Norge, og forholdet til Storbritannia ble ikke nevneverdig skadet på lengre sikt.

Blant andre Berge Furre trekker fram at Norge allerede på et tidlig tidspunkt hadde gjort et veivalg. Landet hadde satset på frihandel og økonomisk samarbeid i Europa. Fordi Norge i 1949 hadde valgt vestlig samarbeid ved å gå inn i NATO, og senere deltakelse i EFTA, var medlemskap i EEC en logisk videreføring.¹⁹ Pharo mener at hvis Norge på et tidspunkt lot være å følge Storbritannia inn i EEC, ville dette bli betraktet som en endring i Norges sikkerhetspolitiske linje.²⁰ Dersom en legger et slikt synspunkt til grunn for den første norske EEC-søknaden, styrker dette argumentet seg selv dersom det også legges til grunn for den andre søknaden. Hvis å følge Storbritannia i seg selv var å utøve politikk, ville fravær av en medlemskapssøknad i 1967 blitt betraktet som et brudd på norsk politikk overfor både Storbritannia og Vest-Europa.²¹ En slik tankegang forfektet Willoch også. Han skriver i sine memoarer at dersom regjeringen ikke hadde foretatt seg noe da den britiske statsministerene

¹⁶ "EFTA – en lykkelig løsning", kapittel 5 i del 3 i Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 309-320.

¹⁷ St. meld. nr. 86, 1966-67, Om Norges forhold til de europeiske fellesskap, 12-13. For mer om EFTAs betydning for industrien, se for eksempel Wolfram Kaiser, "The Successes and Limits of Industrial Market Integration: The European Free Trade Association 1963-1969" i Loth, *Crises and Compromises*, 371-391.

¹⁸ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 322.

¹⁹ Furre, *Norsk historie*, 203.

²⁰ Pharo, "Ingen vei utenom?", 25.

²¹ Pharo, "The Best of Two Worlds", 59.

Wilson lanserte sitt initiativ, ville det ”ikke bare vært utenrikspolitisk skadelig, men også innenrikspolitisk drepende, ved å skape et inntrykk av handlingslammelse.”²²

Medlemskap ga adgang til det utvidede EECs marked

Dersom EEC ble utvidet til også å omfatte Storbritannia, ville Norge få en stor handelspolitisk fordel av å gå inn i EEC. Så lenge markedssplittelsen ble opprettholdt, var det ikke så farlig for Norge hvilken handelsblokk landet deltok i. At de to største vesteuropeiske handelspartnerne til Norge, Storbritannia og Vest-Tyskland, befant seg i hvert sitt forhandelsområde, hadde ikke så mye å si for norsk eksport. Dersom Norge skulle bli stående utenfor et utvidet EEC, ville landet merke de negative konsekvensene av EECs ytre tollmur.

Norsk utenrikshandel var sterkt konsentrert om Vest-Europa. I følge Markedsutvalgets rapport ble avhengigheten av dette markedet stadig sterkere. I 1959 gikk 67 prosent av eksporten til landene innenfor EFTA og EEC, mens i 1966 hadde andelen steget til 73 prosent.

Markedsutvalget gikk derfor ut fra at ”innen overskuelig fremtid kan oversjøiske eller østeuropeiske markeder vanskelig erstatte Vest-Europa”.²³ Utvalget mente også at de fordelene Norge ville ha av å stå utenfor et utvidet EEC, ville på det handelspolitiske området begrense seg til mulighetene for regulering av handelen med land som ikke var tilsluttet de internasjonale organisasjonene Norge deltok i.²⁴ Dette gjaldt i all hovedsak østeuropeiske og østasiatiske land. Fordi Norge tradisjonelt hadde ført en politikk med friest mulig import, var det i praksis veldig små muligheter for å iverksette slike tiltak.²⁵ Det vil si at for Norge var det en fordel å komme med i et utvidet EEC fordi det ville utgjøre omtrent tre fjerdedeler av det norske eksportmarkedet. Også regjeringen la vekt på dette, og presiserte at Storbritannia, Tyskland og Sverige inntok den dominerende rollen som norske handelspartnere.²⁶ Videre argumenterte regjeringen for at dersom Norge sluttet seg til et utvidet EEC, ville landet få fordelene av tollfrihet ved eksport til et flertall av landets viktigste markeder.²⁷

²² Willoch, *Myter og virkelighet*, 197.

²³ St. tid. 1966-67, Rapport om Norge og Europeiske fellesskap fra et utvalg nedsatt av regjeringen den 29. mars 1966. Avgitt 2. juni 1967. Særskilt vedlegg II til st. meld. nr. 86, 1966-67, 176.

²⁴ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 176.

²⁵ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 176.

²⁶ St. meld. nr. 86, 1966-67, 13.

²⁷ St. meld. nr. 86, 1966-67, 19.

Regjeringen mente at medlemskap i EEC ga fordeler både på kort sikt og lang sikt. Den umiddelbare fordelten var at norske varer kunne eksporteres tollfritt til de viktigste markedene i Vest-Europa. Så lenge det var to vesteuropeiske frihandelsområder, hadde Norge vært nødt til å betale toll på varer til EEC. I EFTA var den interne tollene i ferd med å bli avskaffet, men frihandel med disse landene kunne uansett ikke kompensere fullt ut for de kontinentale markedene. På lengre sikt lå den største fordelten i at medlemskap åpnet for de mulighetene et større marked ga for ekspansjon i eksporten av industrielt bearbejdede varer. Dersom den norske økonomien skulle opprettholde en tilfredsstillende vekst, ville den være avhengig av mulighetene for videre bearbejding av råstoffer, og utvidet eksport av ferdigvarer.²⁸ Kombinasjonen av de kortsiktige og langsiktige fordelene av medlemskap var altså av stor betydning for de tradisjonelle norske eksportvarene. Skipsfarten, banknæringen og de tunge eksportnæringene gikk entydig inn for tilslutning fordi markedsadgangen var avgjørende.²⁹ Disse hadde støtte fra Høyre som hadde programfestet at de skulle arbeide for å oppnå et nært økonomisk og politisk samarbeid mellom alle de vesteuropeiske landene så snart som mulig.³⁰ Høyre sto for en økonomisk politikk som partiet mente styrket det norske næringslivet i den stadig sterkere internasjonale konkurransen som gjorde seg gjeldende som følge av markedssplittelsen.³¹

Samtidig ville medlemskap også medføre utfordringer. Det ville føre til økt konkurranse på hjemmeområdet, fordi tollbeskyttelsen i forhold til det da eksisterende EEC ville falle bort. Selv om industrien hadde håndtert omstillingen som var kommet som følge av samarbeidet i EFTA, antok regjeringen at det ville oppstå problemer ved tilpasning til markedet i et utvidet EEC. Det var særlig den delen av industrien som hadde hatt spesielle overgangsordninger i EFTA, som etter regjeringens mening ville få de største vanskene. Men regjeringen gikk ut fra at ved en utvidelse av EEC ville de nye landene få avtaler om overgangsordninger i en tilpasningsperiode.³² Regjeringen var altså ikke så bekymret for industrien og de delene som hadde vært omfattet av samarbeidet i EFTA. Men primærnæringene var i all hovedsak ikke tatt med i EFTA, så disse var fortsatt sterkt beskyttet av statlige støtteordninger og dermed ikke fullt så konkurransedyktige.

²⁸ St. meld. nr. 86, 1966-67, 19.

²⁹ Pharo, "Ingen vei utenom?", 26.

³⁰ Høyres hovedprogram 1965.

³¹ Høyres hovedprogram 1965.

³² St. meld. nr. 86, 1966-67, 20.

Problemer for primærnæringene

Som jeg har gjort rede for var fordelen i all hovedsak knyttet til de tradisjonelle norske eksportvarene. Mot et slikt argument kan en innvende at medlemskap også betydde at et land ikke lenger hadde handlefrihet til å etablere beskyttelsesordninger for næringene. Dette kommer jeg tilbake til i kapitlene og jordbruk og fiskeriene, men jeg skal likevel her nevne denne handlefriheten fordi dette dilemmaet var svært viktig for Norge med tanke på et eventuelt EEC-medlemskap. Med handlefrihet for næringene mener jeg både frihet til å forme næringene, og beskytte ressursene. Jeg sikter spesielt til behovet for å utforme egen politikk for det norske jordbruket, samt å ha mulighet til å regulere utnyttelsen av fiskeressursene innenfor den norske fiskerigrensen.

Primærnæringene, og spesielt jordbruket, var antatt mest utsatt for negative virkninger av medlemskap. Likevel mente regjeringen at samlet sett ville det være verre for disse næringene dersom Norge ble stående utenfor et utvidet EEC. Regjeringen slo fast at hvis den landbrukspolitiske målsettingen og de landbrukspolitiske tiltakene i Norge skulle sammenholdes med de prinsippene og retningslinjene som EEC bygde på, ville en stå overfor store problemer.³³ Dersom EECs landbrukspolitikk skulle anvendes på norsk jordbruk, ville det føre med seg store økonomiske og produksjonsmessige endringer, i tillegg til at bosettingsmønstret måtte endres. Derfor var regjeringen av den oppfatning at det var nødvendig med varige særordninger for det norske jordbruket.³⁴ Dersom Norge fikk innvilget slike ordninger, ville norske myndigheter ha større mulighet til å føre tilsyn med utviklingen av denne næringen. De kunne i større grad selv bestemme hva slags form subsidiene skulle komme i, og på den måten kunne staten bedre beskytte jordbruket enn om det hadde sluppet fritt ut i EECs marked. Ønsket om å fortsatt regulere utviklingen av jordbruket kan neppe ses som et direkte krav om å ikke avstå suverenitet. Imidlertid kan det kanskje tolkes som et ønske om å ikke fullt ut tilpasse seg EECs jordbrukspolitikk, noe som innebar en begrenset avståelse av suverenitet.

Det er også interessant å merke seg at det var Senterpartiet som argumenterte sterkest både for særordninger for jordbruket og for at Norge ikke skulle avstå suverenitet. Det er ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom disse to standpunktene i Senterpartiet, men en kan tenke seg at de likevel henger sammen. Selv om de to standpunktene ikke nødvendigvis

³³ St. meld. nr. 86, 1966-67, 47.

³⁴ St. meld. nr. 86, 1966-67, 51-53.

har en logisk sammenheng, er det en åpenbar politisk sammenheng mellom dem. Dersom en godtar overnasjonal myndighet, godtar en også at de samme organene skal styre jordbrukspolitikken. Dermed blir krav til særordninger et uttrykk for et ønske om å formulere sin egen politikk. Dette ville i mindre grad være mulig ved overgivelse av myndighet til overnasjonale organer. Tilsvarende sammenheng fantes i Høyre hvor det ikke var så stor motvilje mot overnasjonalt styre, og partiet gikk inn for å sende en søknad med så få forbehold som mulig.

Som vi skal se nærmere i kapittel fire, mente regjeringen at det var gode muligheter for å få særordninger for jordbruket innenfor rammen av Romatraktaten.³⁵ Selv om et av hovedprinsippene i Romatraktaten gikk ut på at subsidier ikke skulle tillates for å sikre lik konkurranse for alle medlemslandene, var det en utstrakt bruk av statlige støtteordninger for medlemslandenes jordbruk. Derfor mente regjeringen at tilsvarende ordninger burde tillates også for det norske jordbruket.

Dilemmaet mellom markedsadgang og kontroll over ressursene kom best fram i forbindelse med fiskeripolitikken. Norge var Vest-Europas største fiskerinasjon, og innefor den norske fiskerigrensen fantes noen av de største og beste vesteuropeiske fiskebankene. Fordi Norge eksporterte store mengder fisk til både EFTA og EEC, var markedsadgangen særdeles viktig. Som jeg allerede har gjort rede for ville det være en stor fordel for norsk eksport å komme med i et utvidet EEC. I forslaget til EECs felles fiskeripolitikk som Kommisjonen hadde lagt fram, kom det klart fram at medlemslandenes sjøterritorium skulle være EECs sjøterritorium.³⁶ Konsekvensene av en slik politikk ville være at Norge måtte tillate fiskere fra EEC-landene å fiske innenfor den norske fiskerigrensen. Da ville ikke lenger de store fiskeressursene bare være reservert norske fiskere, og konkurransen ville bli langt større enn det den allerede var. Sejersted skriver om fiskerinæringen at den befant seg mellom barken og veden. På den ene siden var den en eksportnæring som trengte det europeiske markedet, men på den andre siden var det en frykt for at utlendingers fiske i norsk farvann ville true ressursgrunnlaget.³⁷ Regjeringen var av den oppfatning at en restriksjonsfri adgang til EEC-markedet ville ha stor betydning, fordi det kunne gi store ekspansjonsmuligheter for eksport

³⁵ St. meld. nr. 86, 1966-67, 53. For mer om dette se kapittel 5, side xx.

³⁶ I 1967 var ikke EECs fiskeripolitikk ferdig utformet, men Kommisjonen hadde lagt fram et forslag som ennå ikke var vedtatt. For mer om dette, se kapittel 5.

³⁷ Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, 293.

av bearbejdede fiskervarer. I tillegg pekte regjeringen på at ved medlemskap i et utvidet EEC ville Norge også få fordelene av at restriksjoner som ennå gjaldt i EFTA, måtte avvikes i de landene som sluttet seg til EEC.³⁸

Medlemskap krevde overnasjonalitet

Innledningsvis så vi at Senterpartiet var den sterkeste forkjemperen for at Norge ikke skulle overlate myndighet til overnasjonale organer. Høyre var for medlemskap, og var dermed ikke så opptatt av dette spørsmålet som Senterpartiet. Ikke dermed sagt at Høyre ikke ønsket at Norge skulle være en suveren stat, men fordi partiet ønsket medlemskap i EEC, var ikke dette aspektet så framtrædende i deres EEC-politikk.

På Senterpartiets landsstyremøte i mai 1967, var EEC-spørsmålet den eneste saken på tapetet. Her kom det helt klart fram at suverenitetsprinsippet var svært viktig for partiet. Leiro, partiets parlamentariske leder, åpnet landsstyremøtet med å si at ”Det som mest bør telle for oss er faren for vår selvstendighet. I Senterpartiet ser vi det som en stor oppgave å råde over våre nasjonalverdier. Dette er hovedtrekk i den ide vårt parti er bygd på.”³⁹ Leiro fastslo med dette hva som var Senterpartiets politikk. Videre hevdet han at dersom partiet vek bort fra denne linjen, ville det føre til en stor belastning for partiet. I Senterpartiets stortingsgruppe forsøkte Borten å argumentere for at Luxembourgkompromisset styrket medlemsstatenes påvirkningsmulighet i EEC fordi han mente forliket ga rom for medlemslandene til å legge ned veto angående særlig nasjonale interesser.⁴⁰ I tillegg er det muligens også grunn til å spekulere i om partiet ønsket seg en mulighet for å si nei til Romatraktaten dersom Norge fikk medlemskap.

Medlemskap ikke grunnlovsstridig

Uten å gå langt inn i en diskusjon om de konstitusjonelle sidene ved et eventuelt norsk medlemskap, skal jeg likevel nevne to forhold som skapte diskusjon om det konstitusjonelle grunnlaget for medlemskap. Dette hadde vært drøftet grundig i forbindelse med den første søknaden, og konklusjonene etter de drøftelsene lå til grunn for oppfatningen av disse spørsmålene i 1967. I Stortingsmeldingen presenterte regjeringen en redegjørelse for disse spørsmålene, og konkluderte med at medlemskap i EEC ikke var i strid med

³⁸ St. meld. nr. 86, 1966-67, 55.

³⁹ RA, Sp, 02, Landsstyreprotokoller, Møte 27. mai 1967.

⁴⁰ SA, gruppemøte i Sp, 16. november 1966.

selvstendighetskravet i Grunnlovens § 1, så lenge dette var et samarbeid Norge frivillig deltok i. En annen grunn til at medlemskap ikke var i strid med selvstendighetskravet, var at det ikke kunne sies om de andre landene i EEC at de hadde mistet sin status som selvstendige og uavhengige nasjoner.⁴¹ Det andre problemet gjaldt Grunnlovens § 93. Våren 1962 hadde denne blitt endret slik at Stortinget nå med minst tre fjerdedelers flertall kunne avstå suverenitet på et saklig begrenset område.⁴² Regjeringens holdning til denne begrensningen, var at Stortingets eget skjønn skulle tillegges stor vekt i avgjørelsen om hvorvidt et område var saklig begrenset eller ikke.⁴³

I Stortingsmeldingen konkluderte regjeringen med at det ”ikke foreligger noen konstitusjonell hindring for at Norge kan bli medlem av EEC”.⁴⁴ Imidlertid kan det tenkes at Senterpartiet ønsket seg en åpning for å ikke ratifisere Romatraktaten på konstitusjonelt grunnlag. På en regjeringskonferanse i juni 1967 uttalte Borten at han ønsket ytterligere utredninger fra juristene Andenæs, Castberg og Opsahl om forholdet mellom Grunnlovens § 93 og Romatraktatens artikkel 235. Han visste at han var sent ute med tanke på å få en uttalelse med i Stortingsmeldingen, men han hevdet et det ville ”være betryggende for Stortinget at en har en slik særutredning når spørsmålet om eventuell ratifikasjon kommer opp til behandling”.⁴⁵ Willoch var ikke enig i at det var behov for en ytterligere redegjørelse, og ”ba tilført protokollen at de foreliggende utredninger etter hans oppfatning er fyllestgjørende”.⁴⁶ Justisminister Elisabeth Schweigaard Selmer var enig med sin partifelle om at § 93 ga nødvendig hjemmel og at nok en utredning derfor var overflødig. De tre juristene ble likevel gitt en anmodning om å komme med uttalelser. Ettersom Senterpartiet hadde gått mot sin tidligere politikk, og nå anbefalte at Norge søkte om medlemskap, kan utspillet til Borten muligens ses som et ønske om en siste mulighet til å forhindre norsk deltakelse i EEC. Ut i fra Senterpartiets gruppeprotokoller er det vanskelig å avgjøre hvor stor diskusjon det var om § 93. På tre møter i juni og juli 1967⁴⁷ ble denne paragrafen nevnt, men det er vanskelig å tyde sammenhengen eller antyde hvor omfattende en eventuell diskusjon var. Det ble ingen videre

⁴¹ St. meld. nr. 86, 1966-67, 14.

⁴² Furre, *Norges historie*, 203.

⁴³ St. meld. nr. 86, 1966-67, 16.

⁴⁴ St. medl. nr. 86, 1966-67, 16.

⁴⁵ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, møte 6. juni 1967.

⁴⁶ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, møte 6. juni 1967.

⁴⁷ SA, Gruppemøter i Sp, 7. og 12. juni, og 5. juli 1967.

diskusjon av spørsmålet i regjeringen, og uttalelsene fra de tre juristene kom ikke med i Stortingsmeldingen.

Frykten for isolasjon

Regjeringen uttrykte tydelig at det ikke var ønskelig at Norge ble stående utenfor et utvidet EEC. Dersom Norge skulle innta en holdning som kunne medføre at landet ble stående utenfor et utvidet EEC, ville situasjonen bli vanskeligere enn før Norge sluttet seg til EFTA.⁴⁸ Som vi har sett tidligere i kapitlet, utgjorde markedssplittelsen et problem fordi den ga store ulemper for det norske næringslivet. Regjeringen fryktet at dersom markedssplittelsen ble langvarig, ville skadevirkningene av den øke.⁴⁹ Dette gjaldt selvsagt ikke bare for Norge. Regjeringen mente at den beste måten å løse dette på, var at EFTA-landene støttet det britiske initiativet, og innledet forhandlinger med EEC med tanke på en bredere europeisk markedsordning.⁵⁰

Tollbeskyttelsen i EEC ville utgjøre et problem for Norge dersom britene og danskene gikk inn i Fellesskapet og Norge ble stående utenfor. Storbritannia var det viktigste markedet for de tradisjonelle eksportvarene, og hadde heller ikke før opprettelsen av EFTA hatt tollbeskyttelse for mange av disse varene. Men dersom britene gikk inn i EEC, ville de innføre EECs ytre tollsatser. Dersom Norge så sto utenfor, ville disse tollsatsene ramme norsk eksport hardt. Det samme ville gjelde for eksporten til Danmark. I tillegg ville andre land som kom med i EEC få et konkurransemessig fortrinn framfor Norge på markedet innen EEC.⁵¹ Utenrikskomiteens leder Bent Røiseland fra Venstre, mente at regjeringen tok konsekvensene av denne situasjonen ved å gå inn for at Norge skulle søke om medlemskap.⁵²

Luxembourgkompromisset: en oppmyking av de overnasjonale elementene?

Som vi så i forrige kapittel, hadde det skjedd en viktig endring i EEC siden 1962. Luxembourgkompromisset kom som en løsning på den tomme stols krise i januar 1966, og det ble tolket som at et medlemsland kunne legge ned veto i utformingen av politikk som angikk vitale nasjonale interesser. Da debatten om medlemskap kom opp igjen i 1967, hadde ikke Luxembourgkompromisset festet seg som sedvane ennå, men mange tolket forliket slik

⁴⁸ St. meld. nr. 86, 1966-67, 98.

⁴⁹ St. meld. nr. 86, 1966-67, 97.

⁵⁰ St. meld. nr. 86, 1966-67, 97.

⁵¹ St. meld. nr. 86, 1966-67, 98.

⁵² St. tid., 1966-67, debatt 11.-13. juli 1967, 4310. Røiseland.

at vetoretten var etablert. Dette var det imidlertid ikke enighet om. Paul-Henri Spaak, en av grunnleggerne av Romatraktaten, uttalte i et intervju i *The Observer* at han tok avstand fra at Luxembourggerklæringen som han kalte den, ble karakterisert som et kompromiss. Han mente heller det var en erkjennelse av dyp uenighet om at man ikke kunne skjelle mellom viktige og mindre viktige beslutninger. Han understreket at EEC ikke kunne fungere uten at beslutninger ble truffet med flertallsvoteringer.⁵³ Som vi så i innledningskapitlet mener også historikeren Piers Ludlow det er feil å se på det som en avtale om å gå bort fra å bruke kvalifisert flertakk i saker som et eller flere medlemsland anså som vitale interesser. Han mener heller at kompromisset skal tolkes som en ”gentlemens agreement” om å anerkjenne nasjonale vetoer.⁵⁴ Hvorvidt Luxembourgkompromisset var nok til å få særordninger for primærnærningene kommer jeg tilbake til i senere kapitler. I denne omgang skal jeg holde meg til kompromissets betydning for suvereniteten.

Da spørsmålet om medlemskap var oppe for andre gang, var dette kompromisset veldig ferskt, og det var delte meninger om hva det innebar. Kompromisset ble diskutert innad i Senterpartiet, mens tilsvarende diskusjon i Høyres stortingsgruppe var fraværende. Dette henger sammen med at Høyre ikke var så skeptisk til overnasjonalitet som Senterpartiet, og betydningen av Luxembourgkompromisset var derfor ikke så viktig for Høyre. På et av Senterpartiets gruppemøter forsøkte Borten å argumentere for at kompromisset hadde knesatt et prinsipp om vetorett. Han mente at dette i praksis hadde myket opp det overnasjonale elementet sammenlignet med det som var tilfellet forrige gang medlemskap var oppe til debatt i Norge.⁵⁵ Representantene Borgen og Braadland delte ikke Bortens oppfatning. Mens Braadland innvendte at ”Luxembourg-forliket var ikke et forlik, men forlik om å være uenige”⁵⁶, mente Borgen at vetoretten ikke var etablert og at Luxembourgkompromisset derfor ikke ville befri Norge fra praktiske forpliktelser.⁵⁷ I følge Berntsen skal Borten senere ha uttalt at han forsøkte å innbille seg at med Luxembourgkompromisset var spørsmålet om medlemskap i all hovedsak av økonomisk karakter.⁵⁸ Uten at Berntsen utdyper dette, vil jeg på grunnlag av denne uttalelsen, samt det han sa på Senterpartiets gruppemøte høsten 1966, hevde at han oppfattet at Luxembourgkompromisset ga medlemslandene adgang til å

⁵³ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fra den norske ambassaden i London, 21. november 1966.

⁵⁴ Ludlow, ”The Eclipse of the Extremes”, 247.

⁵⁵ SA, Gruppemøte i Sp, 16. november 1966.

⁵⁶ SA, Gruppemøte i Sp, 16. november 1966.

⁵⁷ SA, Gruppemøte i Sp, 12. juni 1967.

⁵⁸ Berntsen, *Staurberaren*, 220.

videreføre nasjonal politikk innenfor samarbeidet. Også Madsen skriver at Luxembourgkompromisset ga Senterpartiet tro på at nasjonale organer kunne ha sterk påvirkning på avgjørelsene i EEC.⁵⁹

Den utenrikspolitiske linjen

Som jeg allerede har vært inne på, bør deltakelse i EEC også forstås som et utenrikspolitisk spørsmål. Med et utvidet EEC ville den nordiske, den atlantiske og den europeiske sirkelen veves tettere sammen. Den atlantiske orienteringen var riktignok ikke så sterk som den hadde vært i 1950-årene fordi det norske ønsket om å prioritere dette ikke hadde funnet gjenklang verken i USA eller blant kontinentalstatene.⁶⁰ Det er en utbredt oppfatning at USA hele tiden hadde oppmuntret de vesteuropeiske statene til å få i gang et politisk og økonomisk samarbeid.⁶¹ Omkring 1960 uttrykte amerikanerne et ønske om at britene og andre vesteuropeiske stater skulle søke å oppnå en tilknytning til EEC.⁶² I 1962 ble medlemskap framstilt som den logiske konsekvensen av den utenrikspolitiske kursen Norge hadde staket ut etter annen verdenskrig. Eriksen skriver i sitt bidrag til *Vekst og velstand* at blant de som var mot EEC-medlemskap var det en samling av den tradisjonelle utenrikspolitiske opposisjonen på venstresiden, samt en opposisjon som var preget av nasjonalisme og som var knyttet til fiske og jordbruk.⁶³

Eriksen skriver at selv om Norge ikke ble medlem, så var det likevel det internasjonale samarbeidet som i avgjørende grad bestemte den norske utvikling. Det måtte derfor være bedre å være innenfor og påvirke utviklingen.⁶⁴ Videre skriver han at det er innlysende at de viktigste internasjonale avgjørelsene verken blir truffet i eller blir influert av Norge. ”Norsk utenrikspolitikk kan i høy grad beskrives som svar på internasjonale hendinger og situasjoner. Det er også klart at en småstat som Norge i høy grad blir påvirket eller må ta hensyn til de eksisterende maktforhold i internasjonal politikk.”⁶⁵ Av dette kan vi slutte at å stå utenfor et

⁵⁹ Madsen, *Motstraums*, 119.

⁶⁰ Eriksen, ”Norge i det vestlige samarbeid”, 264.

⁶¹ For mer om dette, se for eksempel Geir Lundestad, *Empire by integration. The United States and European integration 1945-1997*, (Oxford: Oxford university press, 1998); Pascaline Winand, *Eisenhowe, Kennedy, and the united states of Europe*, (New York: St. Martin’s press, 1996).

⁶² Eriksen, ”Norge i det vestlige samarbeid”, 264.

⁶³ Eriksen, ”Norge i det vestlige samarbeid”, 265.

⁶⁴ Eriksen, ”Norge i det vestlige samarbeid”, 264.

⁶⁵ Eriksen, ”Norge i det vestlige samarbeid”, 273.

utvidet EEC førte altså ikke bare til økonomisk isolasjon, men også til politisk isolasjon selv om den rene norske påvirkningen i viktige internasjonale hendelser var liten.

Senterpartiet på akkord med seg selv

Senterpartiet var i utgangspunktet ikke så opptatt av utenrikspolitikk. Madsen oppgir flere årsaker til dette. Blant annet trekker han fram at partiet fram til omtrent 1960 hadde en nasjonal orientering. Senterpartiet rekrutterte de fleste av sine representanter og velgere fra geografiske områder og yrkesgrupper som besto av folk som i liten grad hadde teoretisk skoloring og som i all hovedsak var opptatt av innenrikspolitikk. Madsen mener at disse to forholdene gjør at en knapt kan vente annet enn at partiet hadde svært liten interesse for utenrikspolitikk.⁶⁶ At partiet var nasjonalt orientert er med på å forklare hvorfor suverenitetsprinsippet var så viktig, og hvorfor Senterpartiet i 1962 gikk inn for assosieringsalternativet. Samtidig foregikk det en endring i partiet i løpet av 1960-årene. Den utenrikspolitiske interessen økte hos partiets ungdomsorganisasjon. Senterpartiet var dermed det partiet hvor skillet i utenrikspolitisk interesse mellom ungdomsparti og moderparti var størst. Madsen hevder at dette har sammenheng med at de som utgjorde ungdommen i partiet var den første generasjonen som tok artium eller studerte videre. Hvis en ser på utviklingen av holdningen til utenrikspolitikk i moderpartiet i løpet av 1960-årene, ser en at også her skjedde det en betydelig dreining mot større oppmerksomhet omkring utenrikspolitikk.⁶⁷ Samtidig gikk Senterpartiet bort fra assosieringsalternativet fra 1962, til å gå inn for å søke om medlemskap i 1967. En kan kanskje derfor også si som Tamnes at tiden hadde arbeidet for en sterkere Europatanke. Samtidig er det viktig å skille mellom økt kunnskap om og oppmerksomhet rundt utenrikspolitikk og EEC på den ene siden, og økt engasjement for norsk medlemskap på den andre. Selv om lederen for Bygdefolkets Ungdomsfylking, Arnt Hagen, gikk inn for å søke om medlemskap i 1967, uttalte Senterungdommens leder John Dale på Senterpartiets landsstyremøte i 1967 at selv om partiet skulle søke om medlemskap for at regjeringen ikke skulle falle på denne saken, oppfattet han ikke at Senterpartiet hadde en endret standpunkt siden 1962.⁶⁸

⁶⁶ Madsen, *Motstraums*, 111.

⁶⁷ Madsen, *Motstraums*, 111.

⁶⁸ Madsen, *Motstraums*, 113; RA, Sp, 02, Landsstyreprotokoller, Møte 27. mai 1967.

Viktigst å bevare regjeringen

Innledningsvis skrev jeg at et kompromiss mellom medlemskap og suverenitet ikke var mulig. Hva da med assosieringsalternativet? Ville ikke det stå som en alternativ måte å løse dette på? Ved første øyekast kan det kanskje virke som det mest fornuftige alternativet for å imøtekomme både markedsadgang og suverenitet, men regjeringen vurderte en assosieringsavtale som ikke ønskelig. I stedet for å oppnå både markedsadgang og å bevare suvereniteten, mente regjeringen at Norge heller ville falle mellom to stoler. Landet kunne ikke vente å oppnå de samme fordelene som et medlemsland fordi Norge heller ikke ville påta seg de samme forpliktelsene. Så for å oppnå fri adgang for sine eksportvarer til EECs marked, måtte en gi tilsvarende innrømmelser overfor EEC.⁶⁹ I tillegg var det klart at assosieringsavtalene ikke var ment for et så utviklet land som Norge. Regjeringen pekte på at denne type avtaler var ment for kolonistater og u-land, og hadde så langt vært inngått med en rekke afrikanske stater.⁷⁰ Som vi skal se i neste kapittel anså verken EEC-kommisjonen eller medlemslandene en assosieringsavtale som den rette tilknytningsformen for Norge.

I 1962 hadde den største av tre grupperinger i Senterpartiet gått inn for en eller annen form for tilknytning til EEC.⁷¹ Denne grupperingen besto av blant andre Borten og Lars Leiro som nå var parlamentarisk leder, samt John Austrheim som ble partileder i 1967 og Arnt Hagen. Av de som var mot medlemskap var blant andre Hans Borgen, Jon Leirfall, Erling Engan og Einar Hovdhaugen.⁷² Det er lite som tyder på at noen av disse egentlig endret mening i 1967. Grunnen til at Senterpartiet endret standpunkt fra assosiering til medlemskap, var at partiet anså som sin viktigste oppgave å bevare regjeringssamarbeidet.

På det tidligere omtalte landsstyremøtet i Senterpartiet, var det allerede før lunsj klart at alle de 81 frammøtte var for ”medlemskap i en eller annen form”.⁷³ Dagfinn Vårvik stilte det retoriske spørsmålet om hva som hadde skjedd siden 1962. ”Den vesentligste forskjellen er at vi er i en samarbeidsregjering (...)”⁷⁴ Anders Hauge, en av landsstyredeltakerne, argumenterte for at ved valget i 1965 hadde Senterpartiet lovt ”vilje til ansvar”⁷⁵, og at det ansvarlige ville

⁶⁹ St. meld. nr. 86, 1966-67, 92.

⁷⁰ St. meld. nr. 86, 1966-67, 92.

⁷¹ Den minste grupperingen gikk inn for medlemskap, mens den i midten gikk mot en hver form for tilknytning.

⁷² Madsen, *Motstraums*, 113-114.

⁷³ RA, Sp, 2, Landsstyreprotokoller, Møte 27. mai 1967.

⁷⁴ RA, Sp, 2, Landsstyreprotokoller, Møte 27. mai 1967.

⁷⁵ ”Vilje til ansvar”, navnet på Senterpartiets prinsipp-program fra 1965.

være å ikke sette regjeringssamarbeidet på spill i denne saken. I stedet for å felle regjeringen skulle Senterpartiet heller gjøre det beste ut av saken.

Da deltakerne refererte hva de ulike fylkespartiene hadde kommet fram til, var de fleste for medlemskap, men med særordninger for primærnæringene, mens det var noen som fortsatt sto på assosieringslinjen. Samtidig var det noen som uttrykte seg tvetydig, noe som mest sannsynlig kom av uenighet innad i fylkeslagene. For eksempel så overlot Oppland Senterparti til stortingsrepresentantene å avgjøre partiets standpunkt. Hos alle som var for medlemskap, ble videre regjeringssamarbeid oppgitt som den viktigste grunnen til standpunktet. Det var ingen som mente at Senterpartiet skulle gå ut av regjeringen på grunn av EEC-spørsmålet. Leiro understreket viktigheten av at partiet fortsatte i regjering ved å stille spørsmål om situasjonen ble bedre dersom Willoch skulle forhandle alene.⁷⁶

”de Gaulles tilbud vil løse problemet.”⁷⁷

At Senterpartiet gikk fra å støtte assosiering til å gå inn for medlemskap, kan se voldsomt ut. Samtidig er det tydelig at partiet stolte på at de Gaulle ville sette en stopper for norsk medlemskap. Dette er også den eneste plausible forklaringen på at et parti i regjering våger å gå i mot sitt opprinnelige standpunkt. Prinsipielt kan vi si at partiet kunne ha skiftet mening, men i dette tilfellet gikk Senterpartiet inn for å søke om medlemskap for å bevare regjeringen. Likevel var det et dristig trekk, det var tross alt ingen som kunne være helt sikre på at de Gaulle ville stå fast ved sin avgjørelse fra forrige runde. En kan kanskje si at Senterpartiet drev et sjansespill i troen på at fransk politikk skulle redde deres posisjon i regjeringen.

Tammes sin forklaring om at ytre forhold var med på å gjøre saken såpass enkel for regjeringen, er det ingen grunn til å avvise. Tvert i mot er det snarere grunn til å understreke sammenhengen mellom kompromissviljen i regjeringen og forventningen om en fransk redning. Å beholde regjeringsmakt er viktig for et hvert parti i posisjon. Borten ledet den første borgerlige flertallsregjeringen etter annen verdenskrig, og dersom regjeringen sprakk allerede i 1967, ville Arbeiderpartiet mulighet til å komme til makten igjen etter bare to år på sidelinjen. Dersom regjeringen kom seg gjennom en sak som denne, hvor de interne motsetningene var store, ville partiene virkelig vise vilje til ansvar. Kanskje ville de også nyte større respekt blant opinionen fordi de viste evne til samarbeid. Det var altså grunner til at

⁷⁶ RA, Sp, 2, Landsstyreprotokoller, Møte 27. mai 1967.

⁷⁷ RA, Sp, 2, Landsstyreprotokoller, Møte 27. mai 1967. Uttalelse fra Thorbjørn Greipsland.

kompromissviljen var så stor. Likevel var den utslagsgivende i sammenheng med en nærmest overbevisning om at det hele kom til å bli avsluttet før det ble alvor. Dette hypotetiske skjæret som Tamnes kaller det, gjorde at Senterpartiet turte å tøyne sine standpunkter så langt som at partiet kunne støtte en søknad om medlemskap.

Oppsummering og konklusjon

Kombinasjonen av to av de fire årsakene i Tamnes' tese om hvorfor EEC-saken ikke gjorde stor skade i regjeringen, gjør seg gjeldende i diskusjonen av de temaene jeg har drøftet i dette kapitlet. Den ene årsaken Tamnes setter opp angår innenrikspolitiske forhold, nemlig samarbeidsviljen innad i regjeringen. Han mener at den var stor ettersom det var den første borgerlige regjeringen etter annen verdenskrig, med unntak av den kortvarige Lyng-regjeringen i 1963, og fordi regjeringen fortsatt var ung. Den andre årsaken Tamnes setter opp angår forhold utenfor Norge. Han hevder at regjeringen, og flere med den, ikke tok EEC-spørsmålet så alvorlig fordi de Gaulle fortsatt satt ved makten i Frankrike og mest sannsynlig kom til å sette en stopper for utvidelse av EEC. Markedsadgang og suverenitet var for Høyre og Senterpartiet nærmest for hjertebarn å regne, og de to verdiene sto steilt i mot hverandre så lenge det var snakk om EEC-medlemskap. Det var ikke mulig for Norge å få i pose og sekk, så medlemskap var ensbetydende med bedret markedsadgang men også mindre grad av suverenitet.

De to forklaringene Tamnes fremmer, henger nøye sammen. Jeg tør påstå at regjeringen mest sannsynlig hadde opptrådt annerledes dersom det ikke hadde vært så stor sannsynlighet for at de Gaulle hadde satt foten ned for britisk og dermed også norsk medlemskap. Andre forhold utenfor Norge hadde gitt andre innenrikspolitiske forhold. Dersom det hadde vært overveiende sannsynlig at Norge kunne fått medlemskap, ville regjeringspartiene trolig stått hardere på sine respektive standpunkt.

Både i dette kapitlet og i det neste kommer det klart fram at kompromissviljen i regjeringen var stor. I Senterpartiet var det mange som hadde problemer med å svelge at partiet gikk inn for at Norge skulle søke om å få gjenoppta medlemskapsforhandlinger, når det kunne bety at landet måtte overføre myndighet til nasjonale organer. Men som jeg kommer til senere i kapitlet, aksepterte partiet å støtte norsk medlemskap. Jeg mener dette var et standpunkt som var mulig for Senterpartiet å innta bare under de ytre omstendighetene som eksisterte i 1966-67.

Det er tydelig at Senterpartiet føyde seg etter Høyre i disse store spørsmålene. I neste kapittel som handler om motsetningene mellom Senterpartiet og Høyre i regjeringen, og hvor fokuset er på et mer detaljorientert plan, kommer det fram at også Høyre bøyd av for å bevare det borgerlige samarbeidet. Kompromiss blir ikke til med mindre begge parter bidrar, og her mener jeg det skjedde ved at så snart Senterpartiet hadde sagt at de støttet medlemskap, så kunne Høyre justere sine ønsker og la Senterpartiet få med krav om særordninger for primærnæringene i søknaden.

Regjeringens vei fra Wilsons initiativ til stortingsmeldingen forelå

I forrige kapittel så vi at for å komme fram til tilstrekkelige kompromisser, måtte Høyre tøy sine standpunkter veldig langt, og Senterpartiet måtte innta et annet standpunkt enn det partiet hadde stått for i 1962. I dette kapitlet skal jeg undersøke forholdet mellom kompromissviljen og det hypotetiske skjæret innad i regjeringen. Med unntak av i vurderingen av de grunnleggende sidene ved EEC-spørsmålet, som opprettholdelsen av den utenrikspolitiske linjen og betydningen av markedsadgangen, beveget vi oss i forrige kapittel i all hovedsak på partinivå. Dette kapitlet skiller seg fra det foregående ved at jeg i større grad fokuserer på arbeidet i regjeringen og hvordan regjeringspartiene kom til enighet i de mer detaljerte, men fortsatt grunnleggende sidene ved EEC-spørsmålet. Å være klar over skillet mellom partinivå og regjeringsnivå er viktig fordi det hjelper oss å se likheter og forskjeller mellom hva partiene kom fram til og hva som ble vedtatt i regjeringen.

Når det gjelder forholdet mellom kompromissvilje og det hypotetiske skjæret, er det som vi så i forrige kapittel, vanskelig å skille de to fra hverandre. Det er snarere grunn til å knytte de tettere sammen. Det samme gjelder på regjeringsnivået. I dette kapitlet skal vi se hvorfor det er grunn til å nyansere bildet om den store kompromissviljen mellom partiene, og hvordan det var statsrådene som kjørte fram kompromissene til tross for misnøye i egne stortingsgrupper. Høyres ønske var å sende en søknad om fullt medlemskap og med så få reservasjoner som mulig. Senterpartiet gikk inn for å sende en søknad om medlemskap fordi de oppfattet dette som den eneste måten å sikre regjeringens framtid på. Som kompensasjon krevde Senterpartiet at søknaden skulle inneholde forbehold på primærnæringenes vegne. Fordi de to andre regjeringspartiene var delt i saken, og ingen av dem hadde et glødende engasjement verken for eller mot norsk medlemskap, skal jeg også i dette kapitlet fokusere på motsetningene mellom Høyre og Senterpartiet. Var det en forskjell på argumentasjonen i stortingsgruppene og i regjeringen? Kan en hevde at Høyres stortingsgruppe var mer tro mot sine reelle standpunkter enn det Senterpartiets stortingsgruppe var? Hvordan argumenterte Senterpartiet for at de 1967 var for norsk EEC-medlemskap mens de i 1962 hadde vært i mot? Dette spørsmålet er av særlig interesse når vi tenker på at Senterpartiet i forbindelse med den neste norske søknaden gikk tilbake til å være i mot norsk medlemskap.

Som vi så i innledningskapitlet, skriver Berge Furre i *Norsk historie 1914-2000* at samarbeidet i regjeringen gikk greit de første årene, men at dette endret seg etter stortingsvalget i 1969 fordi regjeringen bare så vidt fikk flertall.¹ Mye tyder imidlertid på at samarbeidsproblemene startet tidligere. Francis Sejersted skriver i *Høyres historie* at allerede fra behandlingen av statsbudsjettet for 1967, var tegn til samarbeidsproblemer, og at Høyres stortingsgruppe følte at arbeidet hadde vært en lidelse fra begynnelse til slutt.² Det største samarbeidsproblemet lå mellom Senterpartiet og Høyre. Høyre oppfattet at de filte på alle sine krav, og at de ikke fikk tilstrekkelig gjennomslag for sin politikk. Hillary Allen mener at EEC-saken fikk en pen behandling for å bevare regjeringen.³ Hun mener at det hypotetiske skjæret, at de Gaulle skulle komme som en redningsmann for Senterpartiet og regjeringen, spilte en sentral rolle. Dette mener jeg hun har helt rett i, men jeg mener også det er grunn til å trekke fram striden mellom Høyre og Senterpartiet i denne saken fordi den ble sterkere og sterkere i løpet av regjeringsperioden.

Markedsutvalget spilte en sentral rolle i utformingen av regjeringens EEC-politikk. Utvalget ble ledet av Bortens tidligere statssekretær Emil Vindsetmo, og utvalgets oppgave var å utarbeide rapporter om Norges forhold til EEC som ble lagt til grunn for stortingsmeldingen. Gjennom Markedsutvalget var regjeringen godt forberedt da Wilson annonserte den britiske medlemskapssøknaden. Hva var partienes og regjeringens umiddelbare reaksjoner på Wilsons initiativ og hvordan foregikk utviklingen fram til stortingsmeldingen forelå? Hvordan kom de store motsetningene mellom Høyre og Senterpartiet til uttrykk?

Vi husker fra innledningskapitlet av Frøland mener at regjeringen ikke hadde noen europapolitikk, og at dette kom klart fram i stortingsmeldingen. I motsetningen til hva Frøland gjør, skal vi se hvordan den splittede regjeringen likevel kom fram til enighet, selv om den trygt kan sies å bære preg av handlingsvegring. Norge skulle søke om medlemskap i EEC for å klarlegge forholdet mellom Norge og EEC. Regjeringen forpliktet seg altså ikke til å søke om medlemskap. Vi skal se nærmere på vurderingen av hvilken tilknytningsform Norge skulle søke om. Grensene mellom kompromiss og handlingsvegring er tynn, og det gir mest mening å se denne formuleringen som en utsettelse snarere enn et kompromiss.

¹ Furre, *Norsk historie*, 209.

² Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, 231.

³ Allen, *Norway and Europe in the 1970s*, 52-54.

Markedsutvalget

John Lyng skriver i sin memoarbok *Mellom øst og vest*, at ved inngangen til 1966 var det enkelte tegn som tydet på at britene overveide å gjøre et nytt framstøt overfor EEC. På norsk side var det derfor all grunn til å forberede seg på en slik mulighet, for å ikke bli uventet stilt overfor en ny situasjon.⁴ Under et regjeringssmøte i februar samme år tok han opp spørsmålet om det burde settes ned et utvalg som kunne ta for seg det mer langsiktige analyse- og planleggingsarbeidet som var knyttet til Norges forhold til markedsproblemer. Hensikten med utvalget var ikke at det skulle komme opp med svarene på disse problemene, men at det skulle tilrettelegge materiale slik at når det neste gang ble aktuelt, skulle være lettere å komme fram til de riktige løsningene. Dette var resten av regjeringen enig i, og det ble bestemt at et slikt utvalg skulle bestå av embetsmenn fra Utenriks-, Industri-, Fiskeri-, Landbruk-, og Handelsdepartementene.⁵ Det var også enighet om å spørre Emil Vindsetmo om han ville lede utvalget.

Vindsetmo var Bortens egen statssekretær. Harald Berntsen skriver om Vindsetmo at han var en mann med stor kunnskap om norsk næringsliv og med uvanlig stor arbeidskapasitet. Han var en av Bortens viktigste medarbeidere, og som Berntsen skriver, måtte hans forgjenger, Odd Bye, trekke seg etter sterkt påtrykk fra Borten.⁶ Det var altså viktig for Borten å ha nettopp Vindsetmo som statssekretær.⁷ Kåre Willoch skriver i sine memoarer at alle i regjeringen hadde stor tillit til Vindsetmo.⁸ Lyng karakteriserer ham som en dyktig formann.⁹ Videre skriver Berntsen at stortingsrepresentanten Hans Borgen senere klaget på at Borten rådførte seg med folk som nettopp Vindsetmo og Bye, og ikke med Senterpartiets gruppe styre.¹⁰ Når Tamnes hevder at uenigheten i regjeringen kom til uttrykk blant annet ved at Borten plasserte Vindsetmo i flere viktige posisjoner.¹¹ Denne oppfatningen mener jeg det er grunn til å snu litt om på. Willoch som var handelsminister, skriver at statsrådene hadde tiltro til Vindsetmo, Borgen som ikke var en del av regjeringen så det som problematisk at Borten ikke rådførte seg med Senterpartiets gruppe styre. Det kan derfor være grunn til å hevde at når Borten rådførte seg med for eksempel Vindsetmo, var misnøyen størst i

⁴ Lyng, *Mellom øst og vest*, 210.

⁵ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 8. februar 1966.

⁶ Berntsen, *Staurberaren*, 200.

⁷ Berntsen, *Staurberaren*, 200.

⁸ Willoch, *Myter og virkelighet*, 197.

⁹ Lyng, *Mellom øst og vest*, 212.

¹⁰ Berntsen, *Staurberaren*, 200.

¹¹ Rolf Tamnes, *Oljealder*, 166.

Senterpartiet, men ikke så stor i regjeringen. For som Willoch skriver, kan det være forståelig at Borten ikke ønsket å overlate ledelsen av forberedelsene til en eventuell ny runde med EEC-debatt til EEC-tilhengerne utenriksminister John Lyng og ham selv som handelsminister, til tross for at disse to styrte departementene en slik sak ville falle under.¹² I motsetning til Tamnes som mener at Vindsetmo sin posisjon som leder for Markedsutvalget var problematisk for regjeringen, mener altså jeg at det heller kan være grunn til å si at plasseringen av Vindsetmo bidro til å holde konfliktnivået i regjeringen nede ettersom Vindsetmo ble oppfattet som en svært dyktig mann og en god leder for Markedsutvalget.

Utvalgets viktigste oppgave var altså å samle informasjon som kunne komme til nytte dersom spørsmålet om norsk medlemskap i EEC igjen skulle gjøre bli aktuelt. Utvalget fikk i oppdrag å gjøre dette i form av rapporter som skulle legges til grunn for en stortingsmelding om Norges forhold til EEC. Disse rapportene var omfattende, og som blant andre Lyng skriver, inneholdt rapportene verdifullt materiale.¹³ Stortingsmeldingen avviker i liten, om noen, grad fra Markedsutvalgets synspunkter. Som vi skal se særlig i de to neste kapitlene, var den politikken regjeringen førte sterkt preget av Markedsutvalgets vurderinger. Regjeringens politikk var sterkt preget av ubesluttomhet og et ønske om å utsette saken. Det er viktig å huske at på at i 1967 var det ingen som visste at de Gaulle kom til å gå av som Frankrikes president allerede året etter. Et nei fra de Gaulle kunne derfor forventes å bli ganske varig.

Regjeringens reaksjoner på Wilsons initiativ

På et regjeringsmøte 10. november 1966, var hovedsaken at en britiske statsministeren Wilson samme dag hadde uttalt i Parlamentet at han ønsket Storbritannia med i EEC. Borten fortalte at Wilson ville invitere alle statsministrene i EFTA-landene til et møte i London 5. desember for å diskutere den nye situasjonen. Etter en del diskusjon blant regjeringsmedlemmene ble det bestemt at Borten burde si ja til å delta på dette møtet, men at før det ble gitt et svar til Wilson, skulle han ta kontakt med den svenske statsministeren Erlander og den danske statsministeren Krag. Deretter ble det drøftet hvilke spørsmål som ville komme opp på møtet i London. Regjeringen gikk ut fra at Borten måtte uttale seg om hva den norske regjeringen mente om briterens initiativ. Borten mente han kunne svare ved å vise til stortingsvedtaket fra 1962, hvor 148 av representantene stemte for en eller annen form for tilknytning til EEC. Han mente at ettersom søknaden om norsk medlemskap lå i Brussel, burde dette i seg selv

¹² Willoch, *Myter og virkelighet*, 197.

¹³ Lyng, *Mellom øst og vest*, 212.

være tegn på et ønske om en eller annen form for tilknytning dersom britene fikk tre inn i EEC. Videre mente han at det var naturlig å si at regjeringen ikke kunne ta standpunkt før saken var mer avklart, men det burde presiseres at den ville stå i nær kontakt med Stortinget.¹⁴

Borten selv mente at det ville være naturlig å nevne problemene som var knyttet til landbruk, fiskeri og etableringsrett. Dersom spørsmålet om tilknytningsform ble reist, antok han at svaret burde gå ut på at dette var det for tidlig å si noe om.¹⁵ Dette var helt i tråd med hva de av Senterpartiets representanter som støttet en medlemssøknad mente. Den norske ambassadøren i London, Arne Skaug, hadde rapportert hjem at det var mulig at britene kom til å ta opp spørsmålet om EFTA-landenes vilkår for tilslutning til EEC, og hvorvidt EFTA-landene burde søke om kollektive forhandlinger med EEC. Han understreket i sin rapport at det ville være av stor viktighet at statsministrene under møtet i London ga maksimal positiv tilslutning til Wilsons initiativ.¹⁶ Willoch var enig med Skaug, og uttalte at en burde unngå å gi inntrykk av at oppslutningen bare var halvhjertet. Han mente derfor at Borten måtte svare at Norge ikke hadde noe å bemerke dersom det ble reist spørsmål om det norske synet på en utvidelse av det politiske samarbeidet innen EEC.¹⁷

På et møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen 3. desember 1966, var EFTA-møtet i London en hovedsak. Borten begynte sitt innlegg med å gi et referat fra et møte mellom de nordiske statsministrene og mellom statsministrene og presidiet i Nordisk Råd, som hadde funnet sted i København to dager i forveien. Et av hovedspørsmålene som ble reist under møtet, var hvorvidt det var mulig med en felles opptreden fra de nordiske landene under møtet i London. Et annet spørsmål var hvorvidt de nordiske landene burde foreta sonderinger mens de britiske undersøkelsene pågikk.¹⁸ Det var klart at de nordiske statsministrene stilte seg positive til Wilsons initiativ. Fra norsk side ble det lagt vekt på å finne fram til formuleringer som kunne godtas både av de svært positive danskene og av de langt mer skeptiske finnene. Borten mente det var viktig at Norden opptrådte som en samlet enhet så lenge det var mulig, og i alle fall i den innledende fasen. Frøland mener at en felles opptreden ville prioritere hensynene til Norden og EFTA slik Borten ønsket. Frøland skriver også at

¹⁴ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 10. november 1966.

¹⁵ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 22. november 1966.

¹⁶ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 22. november 1966.

¹⁷ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 22. november 1966.

¹⁸ SA, Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, UUKK, 3. desember 1966.

resten av regjeringens syn.¹⁹ Likevel hadde ikke spørsmålet om en nordisk fellesopptreden under eventuelle drøftinger om tilslutning blitt tatt opp på møtet i København. Imidlertid hadde det blitt vedtatt at det burde holdes et nytt møte mellom de nordiske statsministrene etter at de britiske sonderingene var avsluttet. Dersom Storbritannia gikk inn i reelle forhandlinger om tilknytning, ville spørsmålet om en nordisk fellesopptreden bli tatt opp igjen på et nytt statsministermøte.²⁰

Høyre legger press på Borten

I Høyres stortingsgruppe ble det uttrykt bekymring for Bortens forestående opptreden under EFTA-møtet i London. Erling Petersen som satt i Høyres gruppestyre, ønsket å binde Borten til en mer positiv linje, og lanserte tanken om å kontakte Statsministeren i forbindelse med dette møtet. Han baserte forslaget på en oppfatning om at Wilson hadde innkalt til møtet for å få støtte om en mer aktiv politikk overfor EEC-landene innen EFTA, og at Norge i den alminnelige opinionen var plassert mer negativt til dette enn det som burde svare til realiteten.²¹ Han fryktet at de norske utsendingene til London ville styrke denne oppfatningen, og han håpet derfor at en henvendelse fra Høyre ville virke i positiv retning. Willoch var ikke enig i Petersens uttalelse, og mente det heller var Sverige og Sveits som sto i veien for at EFTA-landene kunne føre en felles aktiv politikk overfor EEC fordi de var mest skeptisk til medlemskap sammenlignet med de andre landene.

Med bakgrunn i Erling Petersens frykt for den europeiske opinionen, mente han det ville være lurt å sende et brev til Borten i forbindelse med møtet i London. Petersen fryktet derfor skadevirkningene som ville følge dersom den norske delegasjonen til London styrket denne negative oppfatningen.²² Stray argumenterte for at høyregruppen måtte gjøre alt den kunne for å få Borten til å uttale seg så klart og presist som de ønsket. I forbindelse med dette så han to problemer. Det ene var at Borten gjerne uttalte seg upresist, og det andre var at han gikk ut fra at Borten nødvendig ville fortelle Wilson at Norge ønsket medlemskap.²³

Å anta at dette var to reelle problemer var ikke kontroversielt. Borten var ikke den som uttrykte seg veldig tydelig. Kåre Willoch har sagt at det var en bekymring i regjeringen for

¹⁹ Frøland, "The Second Norwegian EEC-Application", 452.

²⁰ SA, Møte i UUKK, 3. desember 1966.

²¹ SA, Gruppemøte i H, 30. november 1966.

²² SA, Gruppemøte i H, 30. november 1966.

²³ SA, Gruppemøte i H, 30. november 1966.

Bortens ubesluttsomhet, og manglende evne til å lede regjeringen raskt nok fram til nødvendige avgjørelser og stå fast ved dem.²⁴ Også Berntsen skriver at Borten i spørsmålet om norsk EEC medlemskap var uklar. På spørsmål fra senterpartimannen Tor Bu, om hvorvidt fullt medlemskap i EEC lot seg forene med partiets prinsipper, skal Borten ha vært trofast mot sin vane om å snakke om noe helt annet, i dette tilfellet tollmurer.²⁵ Det andre problemet Stray reiste, at Borten nødig ville fortelle Wilson at Norge ønsket medlemskap i EEC, hadde også godt feste i virkeligheten. Berntsen skriver at Borten selv ved en senere anledning uttalte, blant annet til NRK-journalisten Per Bøhn en gang på 1980-tallet, at han aldri selv hadde vært tilhenger av norsk EEC-medlemskap.²⁶ I følge Berntsen skal han i 1967 ha forsøkt å innbille seg at etter Luxembourgkompromisset var spørsmålet om medlemskap i all hovedsak av økonomisk art. Han håpet også at regjeringen kunne følge stortingsflertallet og vente med å ta et valg til det ble nødvendig.²⁷ Dette viser at det hypotetiske skjæret i EEC-saken var en trøst for Borten, Han håpet altså på at det ikke skulle bli ham og resten av regjeringen som skulle avgjøre hvorvidt Norge skulle bli EEC-medlem. Derimot håpet han, som Berntsen uttrykker det, på at de Gaulle skulle bli hans redningsmann.²⁸

Kombinasjonen av de to forholdene Petersen uttrykte bekymring over, gjorde det selvsagt vanskelig for Høyre å stole på at Borten ville gi inntrykk av overfor Wilson at Norge virkelig ønsket medlemskap. Som Petersen uttalte ville det være vanskelig å legge seg på en linje som tilfredsstilte alle. Han fikk ikke hele gruppa med på å sende et brev til Borten, det var en stor del som var enig i Knudsons vurdering av at Borten var på gli over mot Høyre, og at gruppe derfor burde stole på at Willoch klarte å overbevise ham. Snarere enn et brev ville det være mer passende at Stray tok en personlig samtale med Borten og gjorde rede for gruppas synspunkt, fordi Høyre tross alt samarbeidet med Borten og det derfor ville være mer riktig med en personlig henvendelse enn et brev.²⁹ Etter møtet med Borten kunne Stray fortelle gruppen at Borten selv hadde sagt at han under møtet i London ville referere til Norges beslutning fra 1962 om å søke medlemskap og at det ikke var grunn til å tro at Stortinget

²⁴ Willoch, *Myter og virkelighet*, 107.

²⁵ Berntsen, *Staurberaren*, 225.

²⁶ Berntsen, *Staurberaren*, 220.

²⁷ Berntsen, *Staurberaren*, 220.

²⁸ Berntsen, *Staurberaren*, 223.

²⁹ SA, Gruppemøte i H, 30. november 1966.

hadde endret seg siden da.³⁰ Høyres stortingsgruppe fikk altså bekreftet at Borten hadde planer om å fremme et syn i London som var i tråd med det Høyre ønsket.

Også opposisjonen var engstelig for at Borten ikke skulle gi et positivt nok inntrykk under møtet i London. Arbeiderpartiet sentralstyre og LOs sekretariat sendte derfor et brev til regjeringen hvor det krevde at Borten under konferansen skulle gi sin fulle støtte til det britiske initiativet, og gi uttrykk for at Norge var innstilt på forhandlinger med sikte på fullt medlemskap.³¹

Lyng skriver i sine memoarer at Borten opptrådte som en dyktig diplomat under møtet i London. ”Hans innlegg var rolig og sympatisk i sin form, og avbalansert i sitt innhold.”³² Lyng innvender imidlertid at Borten knyttet en ”vag erkjennelse” av at utjevningen av motsetningene mellom EEC og EFTA måtte skje på grunnlag av prinsippene i Romatraktaten.³³ Borten oppfylte altså ønskene til Høyre til opposisjonen, om enn i mer forsiktig grad en de kunne tenke seg.

Individuelle løp eller en fellesnordisk opptreden?

Når det gjaldt hvorvidt de nordiske landene skulle foreta individuelle sonderinger, var det ulike synspunkter på dette. Den danske markedsministeren, Dahlgaard, hadde allerede før Wilsons initiativ, lagt opp til en besøksrunde både til EEC- og EFTA-landene.³⁴ I Sverige var det ingen plan om tilsvarende aktivitet, men det ble heller ikke utelukket.³⁵ Dette støtter opp under Willochs inntrykk av at svenskene var skeptiske til medlemskap. Borten ga uttrykk for stort sett samme syn som Erlander, og han gjorde det klart at Norge ønsket å opprettholde kontaktvirksomheten. Dersom det ble aktuelt å intensivere den, ville Norge da sondere om hvordan en best kunne trygge norske interesser ved en eventuell tilknytning til EEC. Som

³⁰ SA, Gruppemøte i H, 7. desember 1966.

³¹ Frøland, ”The Second Norwegian EEC-application”, 448; Jostein Nyhamar, *Nye utfordringer (1965-1990)*, bind 6 i Arne Kokkvold og Jakob Sverderup (red.), *Arbeiderbevegelsens historie*, (Oslo: Tiden Norsk Forlag, 1990), 131-132.

³² Lyng, *Mellom øst og vest*, 215.

³³ Lyng, *Mellom øst og vest*, 215.

³⁴ Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelings tegn*, 518.

³⁵ SA, Møte i UUKK, 3. desember 1966.

Borten påpekte i møtet i utenrikskomiteen, hadde Willoch allerede besøkt to EEC-hovedsteder, og tyskerne hadde vært i Norge.³⁶

Utsiktene for britisk og norsk medlemskap

Som vi så i forrige kapittel var norsk medlemskap avhengig av britisk medlemskap, og dersom britene søkte, ville norske myndigheter automatisk følge opp med en søknad. I oktober 1966 hadde Willoch en samtale med Robert Marjolin som var medlem av Kommissjonen i EEC. Han mente at dersom britene ønsket medlemskap i EEC, måtte de akseptere både den felles jordbrukspolitikken og prisnivået.³⁷ Som vi skal se i neste kapittel, var britenes problemer med tilpasningen til EECs jordbrukspolitikk var annerledes enn de norske. Likevel er det grunn til å gå ut i fra at EEC stilte de samme kravene til Norge og Storbritannia ved medlemskap, selv om Marjolin ikke presiserte dette. I samtaler med andre Kommissjonsmedlemmer som fant sted under samme besøk, kom det fram at Kommissjonen var godt fornøyd med utviklingen i EFTA, men at et spørsmål om tilknytning til Fellesskapet var opp til hvert enkelt tredjeland å vurdere. Fra EEC sin side kunne en ikke regne med en invitasjon. Samtidig sa Jean Rey, EECs utenrikskommisær, at det ikke ville være noe i veien for at et land kom til EEC og ba om forhandlinger, og henviste til at det allerede pågikk forhandlinger mellom EEC og Østerrike.³⁸ Om Storbritannias mulige tilslutning mente Rey at det på fransk side hadde funnet sted en positiv utvikling, og hevdet at det ikke eksisterte et veto mot britisk medlemskap.³⁹

Den tyske utenriksministeren Brandt uttalte at Vest-Tyskland både ut fra politiske betraktninger og økonomisk interesse, støtte britenes forsøk på komme inn i EEC, men at støtten ikke gikk lenger enn til at det ikke måtte skapes splid innad i EEC. Brandt ønsket derimot å dra nytte av den fransk-tyske vennsapsavtalen for å forsøke å fjerne de franske innvendingene mot britisk medlemskap. Han hadde under et møte med de Gaulle merket seg at generalen hadde sterke betenkeligheter, men at han, i motsetning til tidligere, ikke hadde sagt noe som var direkte ”engelsk-fiendtlig”.⁴⁰ Både Brandt og Rey mente at det viktigste spørsmålet for de Gaulle nå ikke var hvorvidt britene skulle bli EEC-medlem, men når. Brandt mente riktignok at det lot til at de Gaulle ønsket å konsolidere EEC-landene sterkest

³⁶ SA, Møte i UUKK, 3. desember 1966.

³⁷ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat om Willochs samtale med Marjolin, 15. oktober 1966.

³⁸ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Referat fra Willochs samtale med Rey, 13. og 14. oktober 1966.

³⁹ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Referat fra Willochs samtale med Rey, 13. og 14. oktober 1966.

⁴⁰ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Brandt, 22. februar 1967.

mulig før det ble spørsmål om å ta opp nye medlemmer. Derfor kunne han ikke si noe om når det var fornuftig av Storbritannia å fremme en søknad, men med denne uttalelsen antydte han at det ville være lurt av britene å vente en stund. Den nederlandske utenriksministeren Joseph Luns var ikke enig i Brandts vurdering.⁴¹

Den nederlandske regjeringen hadde gjort det helt klart overfor britene at de var velkomne som EEC-medlem, men at de ikke burde søke om særordninger på for mange områder.⁴² Luns mente det mest naturlige ville være at Storbritannia søkte om medlemskap sammen med Irland, Danmark og Norge.⁴³

Mens Willoch var i Nederland, hadde utenriksminister Lyng samtaler i London med sin kollega George Brown. Brown forsto det slik at det ikke var uløselige problemer i veien for britisk medlemskap, og at etter hvert som sonderingene hadde gått sin gang hadde han blitt mer og mer optimistisk. Brown mente han at den franske presidenten ikke kunne legge ned veto mot forhandlinger basert på en britisk søknad, men at de Gaulle kunne greie å forsinke innledningen av forhandlingene. Derfor mente Brown at det var av stor betydning både hvilken holdning de andre EEC-landene ville innta, og om Storbritannia fikk følge av søknader fra andre EFTA-land.⁴⁴ Nytteverdien av å ikke søke alene var altså gjensidig; Storbritannia fikk følge av andre land og økte dermed sine egne sjanser for medlemskap, mens Norge fulgte sin nærmeste allierte og en av sine største handelspartnere, slik at de ville havne i samme frihandelsområde.

Sveriges muligheter for medlemskap

Tammes hevder at mulighetene for at Sverige kunne bli medlem, bidro til at EEC-saken fikk en pen behandling i regjeringen.⁴⁵ Vi har sett at det nordiske samarbeidet var viktig, og at dersom EFTA landene sammen støttet det britiske initiativet, ville også hensynet til det nordiske samarbeidet bli ivaretatt. Sverige var en av de viktigste handelspartnerne Norge hadde, og for Norges del var det ønskelig at de to landene var i samme handelsblokk. Den svenske nøytraliteten var imidlertid et problem fordi den ikke var forenelig med medlemskap i EEC. Den nederlandske generalsekretæren Hartogh ga uttrykk for dette overfor Willoch og

⁴¹ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Luns, 9. mars 1967.

⁴² UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Bakker m.fl., 8. Mars 1967.

⁴³ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Luns, 9. mars 1967

⁴⁴ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Notat, Lyngs besøk i London, referat fra samtaler med Brown, 9. mars 1967.

⁴⁵ Tammes, *Oljealder*, 165.

mente at et nøytralt land kunne hindre en eventuell politisk overbygning.⁴⁶ Medlemskap var altså ikke forenlig med den svenske nøytraliteten. Hartoghs uttalelse falt i mars 1967, altså så sent at dette forholdet likevel kan ha spilt inn i den norske vurderingen på et tidligere tidspunkt. Det er imidlertid lite som tyder på dette. På et gruppemøte i Senterpartiet gjorde Borten rede for at regjeringen hadde hatt kontakt med svenskene, og at Høgern og Folkpartiet gikk inn for fullt medlemskap. Selv var han invitert på statsbesøk til Sverige, og tolket dette som et ønske om kontakt og samkjøring i forbindelse med EEC-saken. Han mente det var viktig å opprettholde kontakten med Sverige, og fordi svenskene var opptatt av Finlands stilling, var også dette noe den norske regjeringen måtte ta hensyn til.⁴⁷ Den kontakten Borgen her siktet til, må ses i sammenheng med forberedelsene til EFTA-møtet i London da Borten hadde kontakt med Erlander. Det er mer trolig at det Borten diskuterte med Erlander angikk Wilsons forespørsel om en mer aktiv politikk overfor EEC fra EFTA-landenes side, enn mulighetene for svensk medlemskap.

I de kildene jeg har sett, er disse de eneste punktene hvor utsiktene for svensk medlemskap ble berørt. Det betyr selvsagt ikke at forholdet ikke ble diskutert, men det ser ikke ut til at verken regjeringen eller partiene var særlig opptatt av dette. Det er derfor mye som tyder på at forholdet hadde liten innvirkning på det norske standpunktet. Som forklaring på hvorfor regjeringens håndtering av EEC-saken gikk så greit, har det lite tyngde.

Motsetningene mellom Høyre og Venstre

Samme dag som Wilson kom med sin uttalelse i Parlamentet, innkalte Borten til et hemmelig gruppemøte hvor han gjorde rede for Wilsons erklæring og at han skulle delta på det forestående EFTA-møtet i London. Borten ville med dette møtet mentalt forberede gruppen på den nye situasjonen som var oppstått. Han sa også at det ikke var noen grunn til å overdrive situasjonen, og ba om at saken inntil videre måtte behandles konfidensielt.⁴⁸ Den siste uttalelsen er et klart uttrykk for at Senterpartiet trengte mer tid til komme fram til hvilket standpunkt partiet skulle innta. I 1962 hadde Senterpartiet vært i mot at Norge skulle søke om medlemskap, men nå var partiet i regjering sammen med Høyre som helt klart var for norsk EEC-medlemskap. Det var derfor nødvendig at Senterpartiet tok EEC-standpunktet sitt opp til

⁴⁶ UD, S 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med de Bloch, 8. - 9. mars 1967.

⁴⁷ SA, Gruppemøte i Sp, 16. november 1966.

⁴⁸ SA, Gruppemøte i Sp, 10. november 1966.

vurdering ettersom det ville bli vanskelig for regjeringen å komme seg gjennom en så viktig sak når to av partiene var grunnleggende uenige.

Videre uttalte Borten at det ikke var noe tidsnød, noe som støtter opp under Tamnes' tese om at EEC-spørsmålet i denne runden ikke ble tatt så veldig alvorlig. Samtidig må en ta i betraktning at Wilsons uttalelse foreløpig ble tolket som at den britiske regjeringen på et eller annet tidspunkt ville formulere en søknad, det var aldri snakk om at det skulle skje med en gang. Etter sin redegjørelse stilte Borten spørsmålet "hvor står vi?" til gruppen, som er en klar indikasjon på at Borten erkjente at deres tidligere standpunkt ikke ville holde denne gangen.

Det var helt tydelig at gruppen ikke ønsket å binde seg til et standpunkt. Representantene Austerheim og Undheim understreket dette, og Undheim mente det var viktig å vise en fleksibel holdning, mens Dagfinn Vårvik var skeptisk til å drive EEC-debatt i mediene fordi det kunne blokkere for senere manøvreringsmuligheter. Det dannet seg en flertallsgruppering rundt Steenberg, Undheim, Austrheim og Vårvik, som sammen med Borten ikke ønsket bombastiske uttalelser, men fordomsfrie og fleksible vurderinger. På den andre siden grupperte Leirfall og Borgen seg rundt Erling Engan, som sa at han ikke kunne se noe vesensforskjell på situasjonen nå og 1962. For Leirfall var etableringsretten det avgjørende, mens Borgen så på hele EEC som en vanskapning.⁴⁹ Det var altså tydelige tegn til uenighet i Senterpartiets stortingsgruppe. For å megle mellom de to grupperingene, argumenterte Borten for at Luxembourgforliket hadde myket opp de overnasjonale elementene i EEC. Likevel mente han at dette må tas med en klype salt. Samtidig mente han at det ikke var mye som var forandret i EEC siden forrige runde. I motsetning til i 1962, gikk Borten inn for at Senterpartiet ikke måtte forhaste seg med å gå inn for et bestemt standpunkt.⁵⁰ Dette viser, som Berntsen påpeker, at Borten ikke oppriktig mente at forliket var av avgjørende betydning, og at han, som Kristoffersen hevder, egentlig ikke hadde endret standpunkt.⁵¹ Det var altså i deler av Senterpartiet vilje til å endre syn på norsk medlemskap. Ved å ikke ta standpunkt mot at Norge skulle sende en søknad til Brussel, åpnet Senterpartiet døren en tilnærming til Høyre, og et kompromiss for å bevare regjeringen.

⁴⁹ Berntsen, *Staurberaren*, 219.

⁵⁰ SA, Gruppemøte i Sp, 16. november 1966.

⁵¹ Berntsen, *Staurberaren*, 220; Kristoffersen, "Norway's Policy Towards the EEC", 213-214.

Senterpartiets parlamentariske leder, Lars Leiro, mente at det var problematisk å la være å uttale seg, og lurte på hvor lenge partiet kunne gå uten et standpunkt.⁵² Dersom ikke regjeringen tok standpunkt i saken innen rimelig tid, ville dens framstå som handlingslammet, noe opposisjonen ville utnytte til det fulle.⁵³ Borten svarte Leiro med å si at saken neste gang ville bli avgjort på et militærpolitisk plan, fordi Frankrike ville bedømme England ut fra en militærpolitisk synsvinkel. I ettertid ser vi imidlertid at Borten her tok feil. Han avsluttet likevel møtet med å si at det var nødvendig å ta standpunkt til EEC uavhengig av at partiet nå var i regjering. Borten gjorde med dette et forsøk på å få gruppen til å komme fram til et standpunkt som lot seg forsvare under en hvilken som helst debatt om norsk EEC-medlemskap. Dette møtet fant sted i november 1966, og vi ser her at Borten da oppfattet situasjonen slik at det ikke var noe hastverk. Senere endret han standpunkt, og mente det var nødvendig av hensyn til regjeringens eksistens at Senterpartiet gikk inn for å søke om medlemskap. Denne endringen skyldes at det stadig ble mer og mer klart at britene kom til å søke om medlemskap innen kort tid.

Senterpartiet og landbruksorganisasjonene

Trøite og Vold skriver i sin bok *Bønder i EF-strid* at regjeringssamarbeidet tvang Senterpartiet over i en ny posisjon. I 1962 hadde partiet vært en sterk forsvarer av kravene fra landbruksorganisasjonene om at Norge ikke skulle søke om fullt medlemskap. I 1967 hadde Senterpartiet gått bort fra dette standpunktet, og Trøite og Vold reiser spørsmålet om regjeringen presset landbruksorganisasjonene til ikke å gå hardt ut med et annet syn enn det regjeringen hadde.⁵⁴ Formannen i Norges Bondelag, Johan A. Vikan, uttalte at det var kontakt mellom regjeringen og organisasjonene i forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen, men at denne kontakten helst gikk gjennom Vindsetmo. Likevel mente Vikan at det viktigste var at organisasjonene var lojale overfor regjeringen – de ønsket å la regjeringen få vise hva den kunne utrette, og unngikk derfor skarpe formuleringer som kunne skape motsetninger.⁵⁵ Trøite og Vold hevder at Per Borten i ettertid har uttalt at han ikke delte dette synet. Derimot skal han stadig ha vært i kontakt med Hans Borgen for å få organisasjonene til å komme med klare krav om særordninger. Videre skal Borten ha hevdet at han trengte krutt til kampen

⁵² SA, Gruppemøte i Sp, 16. november 1966.

⁵³ Kristoffersen, "Norway's Policy Towards the EEC", 215.

⁵⁴ Trøite og Vold, *Bønder i EF-strid*, 34-35.

⁵⁵ Trøite og Vold, *Bønder i EF-strid*, 35.

innad i regjeringen for særordninger for jordbruket.⁵⁶ Som Trøite og Vold skriver, illustrerer disse framstillingene to ulike utgangspunkt hos flertallet i Senterpartiet og organisasjonene. Partiet skulle lage et forhandlingsopplegg som måtte bygge på de prinsipielle forutsetningene for forhandlinger, nemlig at Romatraktaten og regelverket i EEC blei godtatt som grunnlag. Organisasjonene på den annen side hadde et prinsipielt standpunkt som var i strid med disse forutsetningene. Derfor kunne ikke organisasjonene imøtekomme ønsket til Borten om konkrete krav som kunne brukes i forhandlingene, og Borgen hadde ikke noe krutt å gi til Borten.⁵⁷

Den framstillingen Trøite og Vold gir, stemmer imidlertid dårlig overens med mine funn. Vi har sett at Senterpartiet stilte som betingelse for at det gikk med på å søke om medlemskap, at det skulle søkes om særordninger for jordbruket. Dette var klart tidlig i prosessen, og Høyre motsatte seg ikke dette. Som vi skal se, var det tidspunktet for uttalelsene fra landbruksorganisasjonene som var problematisk for Høyre. Da uttalelsene til slutt kom, inneholdt de krav om at det norske jordbruket måtte få dispensasjon fra EECs felles landbrukspolitikk, og at det skulle være adgang for norske myndigheter å føre en nasjonal landbrukspolitikk.⁵⁸ Hans Borgen var på denne tiden formann for Landbrukets Sentralforbund, og må ha vært klart over at dette var standpunktene organisasjonene kom til å fremme, ettersom hans signatur står på den felles uttalelsen fra landbruksorganisasjonene. Selv om den kom sent må vi likevel gå ut i fra at Borgen hadde orientert Borten om dette før uttalelsen formelt ble gitt. Med dette til grunn er det vanskelig å se hva slags krutt Borten etterlyste fra Borgen. Når Trøite og Vold skriver at landbruksorganisasjonene ikke kunne etterkomme statsministerens ønske om konkrete krav til bruk ved forhandlingene fordi deres kanoner var vendt en annen vei, viser mine funn det stikk motsatte.⁵⁹

Tempoplan til besvær

I forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen som regjeringen la fram, og hvor regjeringen kom med sin anbefaling om at Norge skulle søke om fullt medlemskap, ble de ulike interesseorganisasjonene bedt om å komme med uttalelser. Her skapte landbruksorganisasjonene problemer. Regjeringen hadde bestemt at alle uttalelser måtte være

⁵⁶ Trøite og Vold, *Bønder i EF-strid*, 35.

⁵⁷ Trøite og Vold, *Bønder i EF-strid*, 35.

⁵⁸ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 27, Brev fra Landbrukets Sentralforbund, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, 30. mai 1967.

⁵⁹ Trøite og Vold, *Bønder i EF-strid*, 35.

klare innen 25. mai, og at meldingen skulle legges fram for Stortinget 16. juni. For landbruksorganisasjonene passet dette dårlig, ettersom de ikke skulle ha sine årsmøter før i juni. I regjeringspartiene var det delte meninger om hvorvidt Norges Bondelag og Norges Bonde- og Småbrukarlag skulle få utsettelse.

På et møte 9. mai ble regjeringen enig om at en måtte forsøke å få organisasjonene til å avgi uttalelser for å ikke forsinke regjeringens tempoplan. Dersom organisasjonene ikke gikk med på dette, var det stemning for at regjeringen ikke burde gjøre situasjonen verre ved å likevel fremme meldingen 16. juni.⁶⁰ Lyng og Willoch var uenig i denne oppfatningen og mente at meldingen burde legges fram senest 16. juni. Allerede to dager senere var det ny regjeringskonferanse. Willoch innvendte da at det ikke hadde blitt ordentlig avklart hva regjeringen skulle gjøre, dersom organisasjonene ikke overholdt fristen. Dette ble det ikke tatt hensyn til, og Borten fikk tilslutning til å ikke sette saken på spissen overfor landbruksorganisasjonene.⁶¹ Willoch forsøkte altså å fremme Høyres syn, men uten hell.

I mellomtiden gikk diskusjonen høyt i Høyres stortingsgruppe om landbruksorganisasjonene. Det var utbredt enighet i gruppa om at det ikke var noen grunn til at organisasjonen ikke kunne overholde fristen. Møller-Warmedal uttalte at det var urimelig å vente på Bondelagets årsmøte ettersom organisasjonene var blitt holdt kontinuerlig underrettet under utredningen. Otto Lyng gikk enda lengre, og mente at Bondelagets holdning var et bevisst forsøk fra Borgens side på å trenere saken, mens Petersen mente det hele var et forsøk på sabotasje.⁶² Stray beskyldte Senterpartiet og Bondelaget for å hale ut tiden fordi han mente de ønsket å vente med reelle drøftinger til etter de Gaulles pressekonferanse som skulle være 29. mai, slik at de kunne få klarhet i hvor store sjansene for norsk medlemskap var. Han mente altså at Senterpartiet vurderte situasjonen dit at det ikke var norsk politikk som kom til å bli avgjørende. Som nevnt innrømmet Borten senere at dette var tilfellet. Videre ga Stray klart uttrykk for at Høyre hadde strukket seg mer enn langt nok. ”Det må være en grense for hvor langt Høyre skal fire i dette samarbeidet, vi firer i alle saker. Vi må markere at det er en grense for hvor langt vi kan strekke oss.”⁶³

⁶⁰ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 9. mai 1967.

⁶¹ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 11. mai 1967.

⁶² SA, Gruppemøte i H, 10. mai 1967.

⁶³ SA, Gruppemøte i H, 10. mai 1967.

Gruppestyremedlem Kristian Asdahl gikk ut fra at regjeringsmedlemmene hadde tatt standpunkt slik at det ikke ville foreligge noen dissens. Han mente at det var viktig å få med organisasjonene, og ytret ønske om at det ble utøvd en viss form for diplomati slik at regjeringen ikke fikk organisasjonene mot seg. Til dette svarte Willoch at statsrådene ennå ikke hadde kunngjort standpunktene for hverandre, så det var ikke klarlagt om det ble dissenser. Videre uttalte han: ”(...) vi må jo tilstå at vi er manøvrert inn i et hjørne, etter Statsministerens uttalelse om at man ikke ville godta landbrukets ønske om 20. juni. Vi er derfor kjørt opp i en vanskelig situasjon.”⁶⁴ Det er helt tydelig at saken var vanskelig for Høyre, særlig for statsrådene som skulle unngå å skape alt for store problemer for regjeringen.

Asdahl sa videre at fordi saken var av nasjonal karakter, burde den løses med størst mulig støtte i Stortinget. Stray mente også at det nasjonale aspektet var det viktigste. Han gikk så langt som å foreslå at dersom regjeringmeldingen ikke kom innen 16. juni, skulle høyrestatsrådenes avskjedssøknader ligge på bordet. ”Da blir det regjeringskrise og den neste regjeringen blir ikke en regjering Borten. Dette vil antakelig ha en viss virkning på Borten.”⁶⁵ Asdahl mente at dette var å gå for langt, og påpekte at det ville være belastende for Høyre om regjeringen sprakk. Borten-regjeringen hadde flertall på Stortinget, men dersom Senterpartiet og Høyre ikke lenger kunne samarbeide, var det ingen garanti for at Høyre ville delta i en annen borgerlig koalisjonsregjering. Asdahl manet til samarbeid, og at en burde spare kreftene til andre saker. Han fikk full støtte av Willoch selv om han mente at Stray antydte en fristende tanke. ”Men man må ikke ta et slikt drastisk skritt i irritasjon over en sum av enkeltheter når den utløsende enkelthet i opinionen vil virke som en bagatell.”⁶⁶ Han holdt altså med Asdahl i at det var bedre å spare kruttet til en senere anledning. Formannen framholdt likevel at ”Jeg tror imidlertid ganske bestemt at det som vil virke best er at Borten får inntrykk av at regjeringen holder på å falle sammen, slik at han ikke lenger blir statsminister – og det vil han ikke like.”⁶⁷

Borten, Vindsetmo, Willoch og landbruksminister Bjarne Lyngstad fra Senterpartiet ble under et møte med landbruksorganisasjonene enig om at organisasjonene skulle avgi foreløpige uttalelser innen 25. mai, og endelige uttalelser innen utgangen av måneden. Dette gikk

⁶⁴ SA, Gruppemøte i H, 10. mai 1967.

⁶⁵ SA, Gruppemøte i H, 10. mai 1967.

⁶⁶ SA, Gruppemøte i H, 10. mai 1967.

⁶⁷ SA, Gruppemøte i H, 10. mai 1967.

organisasjonene med på, forutsatt at de fikk tilsendt de første delene av Markedsrapporten. I tillegg fikk organisasjonene forbehold om at uttalelsene skulle godkjennes på årsmøtet 16. juni.⁶⁸ Det ble altså inngått to kompromisser. Det første var mellom Høyre og Senterpartiet om hvordan de skulle forholde seg til landbruksorganisasjonene. Det andre kompromisset var mellom regjeringen og organisasjonene. Regjeringen fikk organisasjonene til å uttale seg, men gikk med på at det holdt med foreløpige uttalelser. Problemene stoppet imidlertid ikke der. Da organisasjonene fikk rapportene, svarte de med å stille flere krav, blant annet om ytterligere bakgrunnsmateriale. Regjeringen besluttet at utvalget skulle komme med tilleggsutredninger der det var mulig, og at landbruksdepartementet skulle undersøke om det var mer informasjon å skaffe til veie.⁶⁹ 10. juni ble utkastet til landbrukskapitlet i stortingsmeldingen godtatt av regjeringen, uten at det ser ut til at det var særlig diskusjon rundt dette blant regjeringsmedlemmene.⁷⁰

Høyres misnøye med regjerings samarbeidet

Som vi har sett, hevder Furre at samarbeidsproblemer i regjeringene startet etter Stortingsvalget i 1969. Sejersted antyder det knirket i samarbeidet allerede i 1966, og viser til behandlingen av statsbudsjettet for 1967.⁷¹ Strays uttalelser om at partiet måtte markere en grense for hvor langt det kunne strekke seg, støtter opp under Sejersteds antydninger. Videre skriver Sejersted at allerede i februar 1966, bemerket stortingsrepresentanten Møller Warmedal at Willoch virket resignert. Stortingsrepresentanten Thommesen angrep det han anså for å være en for streng lojalitet mellom statsrådene. Høyrestatsrådene stilte seg på denne tiden sterkt solidarisk med regjeringen, på bekostning av sin egen stortingsgruppe. Dette førte usikkerhet i gruppen om hva statsrådene egentlig mente. Også her mente gruppen det var nødvendig å markere høyrestandpunkter, også overfor resten av regjeringen. Sejersted peker på at det var karakteristisk hvor lite hjelp til dette gruppen fikk av statsrådene, og han hevder at det så ut til at statsrådene ikke ønsket en aktiv gruppe.⁷² Det kan altså se ut til at statsrådene også i EEC-saken hadde et sterkere ønske om at regjeringen skulle holde sammen enn hva Høyres stortingsgruppe mente.

⁶⁸ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 18. mai 1967.

⁶⁹ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 20. juni 1967.

⁷⁰ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 10. juni 1967.

⁷¹ Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, 231.

⁷² Sejersted, *Opposisjon og posisjon*, 231-232.

Misnøyen mot det som fra Høyres ståsted ble karakterisert som manglende handling var altså stor. Som vi så var det delte meninger om Strays uttalelse. Likevel konkluderte gruppen med at Høyre måtte presse mer på og få fram mer av sin politikk i denne saken, og gjøre alt for at Borten ville komme i et dårlig lys dersom Stortingsmeldingen ikke ble lagt fram 16. juni. Under dette gruppemøtet var det i følge protokollene bare Willoch og Kyllingmark av Høyrestatsrådene som uttalte seg. Begge disse var enig i at Høyre burde markere sin politikk overfor resten av regjeringen og opinionen ved å "(...) spikre den 16. juni fast i folks bevissthet som den endelige dato (...)"⁷³

Under arbeidet med stortingsmeldingen kom altså motsetningene mellom Høyre og Senterpartiet klart fram. For å oppnå tilstrekkelige kompromisser, måtte partiene strekke standpunktene sine langt. I Høyres stortingsgruppe ble det enighet om å ikke skape regjeringskrise over Senterpartiets velvilje overfor landbruksorganisasjonenes krav om å få utsatt uttalelsesfristen. Senterpartiet hadde på sin side endret sitt standpunkt i EEC-saken fordi det var nødvendig av hensyn til regjeringens eksistens. Vi har sett at kompromissviljen var størst på regjeringnivå, mens det spesielt i Høyres stortingsgruppe ble klaget over manglende markering av egen politikk. Resultatet av alle kompromissene var det Tamnes omtaler som en reservert stortingsmelding.⁷⁴

En reservert stortingsmelding

"Stortinget gir sin tilslutning til at Regjeringen søker om medlemskap for Norge i de europeiske fellesskap på grunnlag av artikkel 237 i Roma-traktaten."⁷⁵ Slik lød vedtaket i innstillingen fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen til stortingsmeldingen regjeringen la fram om Norges forhold til EEC. Willoch skriver i sine memoarer at arbeidet med stortingsmeldingen gikk forholdsvis greit, men at han og andre EEC-tilhengere var klar over at regjeringen ikke kom til å gi uttrykk for entusiasme overfor norsk medlemskap.⁷⁶ Frøland påpeker at stortingsmeldingen indikerte at det ikke lå et politisk mål bak søknaden.⁷⁷ Som vi har sett tidligere, var det ikke annet å vente fra en regjering bestående av partier med motstridende standpunkter. På bakgrunn av det vi har sett så langt, mener jeg at

⁷³ SA, Gruppemøte i H, 10. mai 1967, Willoch.

⁷⁴ Tamnes, *Oljealder*, 166.

⁷⁵ Innst. S. nr. 289, 1966-1967, Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Norges forhold til de europeiske fellesskap (st. meld, nr. 86), 542.

⁷⁶ Willoch, *Myter og virkelighet*, 201.

⁷⁷ Frøland, "The Second Norwegian EEC-Application", 443.

handlingsvegringen fra regjeringens side likevel best forklares ved at regjeringen oppfattet at den ikke var nødt til å ta et reelt standpunkt. Imidlertid er det interessant å se nærmere på de viktigste kompromissene i meldingen. I stortingsmeldingens konklusjon het det at den beste måten å få klarlagt grunnlaget for Norges tilknytning til EEC på, var å søke om medlemskapsforhandlinger. Regjeringen forpliktet seg altså ikke til å søke om medlemskap, og også som vi allerede har sett er dette den ypperste formen for utsettelsespolitikk. Med tanke på denne formuleringen, er det grunn til å se nærmere på vurderingen av ulike tilknytningsformer, og hva som ble ansett for å være den rette for Norge.

Tilknytningsformen

Romatraktaten åpnet for to mulige tilslutningsformer, medlemskap og assosiering. I tillegg var det mulig for tredjeland å inngå handelsavtaler med EEC, men dette var ikke aktuelt for Norge i 1967, fordi slike avtaler ikke var beregnet på så industrialiserte land som Norge.

I stortingsmeldingen het det at Romatraktaten ga grunnlag for assosieringsavtaler av varierende karakter.⁷⁸ Det bærende prinsippet ved en slik avtale var at den skulle karakteriseres av gjensidige rettigheter og plikter. Fram til 1967 var slike avtaler inngått med en rekke afrikanske stater, og regjeringen mente dette måtte sees som et ledd i EECs generelle politikk overfor utviklingslandene. I tillegg hadde Hellas og Tyrkia inngått assosieringsavtaler med EEC fordi disse landene ikke ble ansett som fullt ut industrialiserte.⁷⁹

Regjeringen understreket at ved assosiering ville ikke Norge kunne vente å oppnå de samme fordelene som et medlemsland, fordi Norge heller ikke ville påta seg de samme forpliktelsene. Normalt ville hovedformålet for et søkerland være å oppnå fri adgang for sine eksportvarer til EECs marked. Til gjengjeld måtte et søkerland gi tilsvarende innrømmelser overfor EEC. Regjeringen mente at dette i praksis ville bety at Norge måtte akseptere en tollunion i EEC, og viste til at dette var siktemålet for de greske og tyrkiske assosieringsavtalene med Fellesskapet.⁸⁰

⁷⁸ St. meld. nr. 86, 1966-67, 92.

⁷⁹ I stortingsmeldingen viste regjeringen til at Sverige og Sveits hadde søkt om assosiering fordi de var nøytrale land, men at dette aldri hadde kommet til reelle forhandlinger. I tillegg hadde Østerrike søkt om en økonomisk avtale, men heller ikke dette var det funnet noen løsning på. St. meld. nr. 86, 1966-67, 92.

⁸⁰ St. meld. nr. 86, 1966-67, 92.

Hovedargument mot en assosieringsavtale, slik det framgår av stortingsmeldingen, var at den ville bli svært omfattende fordi det lett ville bli behov for harmonisering av de assosierte landenes politikk med EECs.⁸¹ De samarbeidsoppgavene som ville falle inn under avtalen ville naturlig følge utviklingen i Fellesskapet. Regjeringen konkluderte med at i praksis kunne et assosiert medlemsland velge mellom EECs opplegg, eller godta at EEC kunne treffe mottiltak for å beskytte sine egne interesser. Regjeringen mente derfor at hvis Norge søkte om en assosieringsavtale med EEC, ville en vidtgående harmonisering med EECs politikk være den mest nærliggende løsningen.⁸²

Når det gjaldt medlemskap uttrykte regjeringen tydelig at en søknad om medlemskapsforhandlinger betydde at Norge sluttet seg til Romatraktatens målsetting og virkemidler, og at landet måtte være villig til å påta seg avtalens forpliktelser mot at det fikk nytte godt av dens rettigheter. En tilslutning til Romatraktaten betydde at Norge også sluttet seg til de gjennomføringsbestemmelsene som allerede var truffet.⁸³ Det viktigste argumentet regjeringen la fram for at Norge skulle søke om medlemskap, var knyttet til medbestemmelsesretten. Med medlemskap kunne Norge være med på å utforme EECs politikk fordi landet ville få adgang til de utøvende organene i EEC, noe som ikke var mulig ved assosiering. I tillegg framhevet regjeringen at Romatraktaten ga medlemslandene mulighet til å fremme krav om særlige tiltak. Dette ville være til nytte i forbindelse med spesielle ordninger for landbruket, og var i tråd med de rådene Willoch fikk da han snakket med representanter for de ulike EEC-regjeringene.

Medlemskap, ikke assosiering

I Tyskland anbefalte Brandt at den norske regjeringen burde søke om fullt medlemskap så snart det var klart at britene ville komme med. Han mente at det verken for Norge eller Danmarks del ville være aktuelt med noe annet enn fullt medlemskap.⁸⁴

I Haag spurte Willoch den nederlandske generaldirektøren i Økonomiministeriet, de Groot, hva han la i begrepet assosiering. De Groot fant det vanskelig å definere, men mente at i alle tilfelle ville ikke en assosiert stat verken ha det fulle medlemskaps forpliktelser eller

⁸¹ St. meld. nr. 86, 1966-67, 92.

⁸² St. meld. nr. 86, 1966-67, 92-93.

⁸³ St. meld. nr. 86, 1966-67, 93.

⁸⁴ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Brandt, 22. februar 1967.

rettigheter. Han forsto det slik at en assosiert stat ikke kunne ta del i avgjørelsene som ble truffet av medlemslandene, men at staten likevel ville være fullt avhengig av slike beslutninger, og at dette måtte anses som en stor pris å betale.⁸⁵ Det var altså ingen tvil om at fra nederlandsk hold var det et ønske om at den norske regjeringen søkte om fullt medlemskap. Dette kom enda klarere fram da Willoch spurte om det kunne tenkes at en assosiert stat kunne delta i frihandel i industrisektoren, men samtidig holde seg utenfor landbrukssamarbeidet. Franke, den nederlandske generaldirektøren i Landbruks- og fiskeriministeriet, svarte at det var vanskelig å tenke seg en slik mulighet fordi det ville føre til at søkerlandene ut fra egne interesser kunne velge hvilke områder de ville samarbeide på.⁸⁶ Dette argumentet var det stor tyngde i, for som de Groot sa, var en slik utvikling ikke forenlig med EECs ånd. Her var den nederlandske generalsekretæren Hartogh helt på linje med de Groot, og mente at den eneste gode løsningen for assosierte land var å akseptere de resultatene som EEC-landene var kommet fram til.

Som nevnt gikk forslaget fra regjeringen ut på at Norge skulle søke om medlemskapsforhandlinger for å klarlegge forholdet til EEC. Selv om regjeringen gikk inn for å søke om fullt medlemskap, var det viktig å få brakt på det rene hvorvidt Norge ved medlemskap kunne få ivarett de særlige norske interessene på en tilfredsstillende måte. Regjeringen garanterte derfor for at den under forhandlingene med EEC ville legge fram de problemene som kunne tenkes å oppstå ved norsk tilslutning. Den ville også søke å oppnå vilkår som sikret de norske interessene på forskjellige områder. Regjeringen åpnet også for at dersom medlemskapsforhandlingene ikke førte fram, kunne en ta opp spørsmålet om en assosieringsordning eller andre muligheter for å løse problemene i forbindelse med den europeiske markedssplittelsen, såfremt det var mulig å ivareta de norske interessene.⁸⁷ Mindretallet i utenriks- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til disse siste punktene om Norges særlige interesser, samt muligheten for en assosieringsordning dersom medlemskapsforhandlingene ikke førte fram. Dette mindretallet besto av komiteens formann Bent Røiseland fra Venstre, Lars Korvald fra KrF og Lars Leiro fra Senterpartiet. Flertallet i komiteen begrenset seg til spørsmålet om medlemskap, og mente at dersom søknaden ikke

⁸⁵ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Bakker m.fl., 8. mars 1967.

⁸⁶ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Bakker m.fl., 8. mars 1967.

⁸⁷ St. meld. nr. 86, 1966-67, 99.

førte fram ville det oppstå en situasjon som Stortinget da måtte ta stilling til.⁸⁸ Deler av utenriks- og konstitusjonskomiteen var altså ikke enig i regjeringens anbefaling, men komiteen vedtok likevel at ”Stortinget gir sin tilslutning til at Regjeringen søker om medlemskap for Norge i de europeiske fellesskap (...)”⁸⁹

Ved å søke om medlemskapsforhandlinger for å få klarlagt grunnlaget for Norges tilknytning til EEC, bandt ikke Norge seg til å inngå medlemskap, men bare til å forhandle på bakgrunn av artikkel 237 i Romatraktaten. De tidligere motstanderne gikk altså med på et regjeringsforslag som ikke indikerte, for deres del, en holdningsendring til prinsippene om medlemskap. Selve søknaden uttrykte et mer positivt standpunkt til norsk medlemskap enn stortingsmeldingen, ettersom den fastslo at Norges mål var medlemskap, og uttrykte håp om at de vanskene som ble reist på grunnlag av Norges spesielle problemer kunne løses i løpet av forhandlingene.⁹⁰ I denne sammenheng er det viktig å huske at søknaden var forfattet av embetsmenn i UD, og i dette departementet var det overveldende støtte for norsk medlemskap. I tillegg var Utenriksministeren fra Høyre, og Høyre hadde som sagt et ønske om at søknaden skulle være så fri for forbehold som mulig. Markedsutvalgets rapport var også forfattet av embetsmenn, og i likhet med i søknaden konkluderte Markedsutvalget med at det var i Norges interesse å søke om fullt medlemskap. Allen konkluderer med at dette ikke påvirket synspunktene til statsrådene og Stortingsrepresentantene fra mellompartiene, fordi de hadde stemt for forhandlinger hovedsakelig for å holde regjeringen sammen.⁹¹ Mine funn bekrefter Allens konklusjon, og det er grunn til se på stortingsmeldingen som et kompromiss mellom tilhengene og motstanderne i regjeringen.

Oppsummering og konklusjon

Vi har sett at de kompromissene som ble formet på partinivå, ga problemer på regjeringsnivå. Senterpartiet strakk seg til å søke om medlemskap på betingelse av at søknaden skulle inneholde krav om særordninger. Da uttalelsene fra landbruksorganisasjonene lot vente på seg, kom motsetningene mellom Høyre og Senterpartiet klart fram. Vi har også sett at samarbeidet i regjeringen ikke var problemfritt, og at det tidligere hadde vært vanskelig nok

⁸⁸ Flertallet i utenriks- og konstitusjonskomiteen utgjorde: Trygve Bratteli (Ap), Alfred Meyer Henningsen (Ap), Nils Langhelle (Ap), Otto Lyng (H), Finn Moe (Ap), Erling Petersen (H), Rakel Seweriin (Ap), Sverre Stray (H) og Andreas Wormdahl (Ap).

⁸⁹ Innst. S. nr. 289, 1966-67, 542.

⁹⁰ Allen, *Norway and Europe in the 1970s*, 53.

⁹¹ Allen, *Norway and Europe in the 1970s*, 53.

til at Høyres parlamentariske leder foreslo at dersom Senterpartiet ikke la nok press på landbruksorganisasjonene, ville Høyre trekke seg ut av regjeringen.

Det er imidlertid grunn til å ikke legge alt for mye vekt på Strays uttalelse. Som vi har sett gjorde det hypotetiske skjæret at et var mulig for regjeringen å komme fram til kompromisser som ellers ikke ville vært mulig i en sak som var av så stor nasjonal karakter. Willoch støttet ikke Stray, og gruppa kom til enighet om at et var unødvendig å skape regjeringskrise over denne saken. Det ville være overilt å true med å trekke Høyres statsråder ut av regjeringen for å markere et standpunkt når de Gaulle mest sannsynlig ville løse problemet for regjeringen.

Nok en gang har vi sett at det var kompromissvilje og det hypotetiske skjæret som var avgjørende for at regjeringen kom til enighet. Vi har også sett at det er lite trolig at mulighetene for svensk medlemskap hadde noe påvirkning på den norske beslutningen. Svensk medlemskap ble avvist som aktuelt fordi landets nøytralitet ikke var forenlig med full deltakelse i EEC. Det er også grunn til å gå ut i fra at regjeringens kontakt med svenskene i november 1966 hadde mer å gjøre med forberedelsene til det forestående EFTA-møtet i London, enn svenskenes muligheter for medlemskap.

Til slutt har vi sett at tyskerne og nederlenderne var positive til britisk og norsk medlemskap, men at nederlenderne begrenset sin entusiasme til at det ikke måtte føre til problemer for samarbeidet i EEC. Det impliserte at britene måtte godta Romatraktaten slik den var, og at listen over særordninger ikke måtte være for lang. I neste kapittel skal vi se nærmere på hvordan de norske kravene om særordninger for jordbruket skapte hodebry for regjeringen og førte til skepsis i EEC.

Berg bøndene

Beskyttelse av jordbruket

Av de tidligere kapitlene kommer det fram at mye av spørsmålet om medlemskap dreide seg om å finne en balansegang mellom fordelene ved adgangen til det utvidede EECs marked på den ene siden, og ulempen ved å gi fra seg kontroll på den andre siden. Som jeg allerede har gjort rede for, mener jeg det er mye som faller inn under kategorien beskyttelse. I kapittel 2 argumenterte jeg for at å bevare selvråderetten kan inkludere å opprettholde beskyttelse. Hvis en legger til grunn en forståelse av selvråderett som retten til å utforme og utøve politikk, innenfor et geografisk område, vil beskyttelsen av utviklingen i norsk jordbruk falle inn under dette. Å avstå selvråderett på dette området, kan da forstås som å overlate til andre å utforme norsk jordbrukspolitikk. For i det hele tatt å kunne snakke om nasjonal råderett, kan det være nyttig å diskutere i hvor stor grad det var en norsk nasjonal landbrukspolitikk. Videre er det interessant å se på hvor mye Norge kunne påvirke EECs landbrukspolitikk ved et eventuelt norsk medlemskap, og dermed også den norske.

I denne framstillingen av EEC-saken i 1967, tjener hensynet til det norske jordbruket som eksempel på behovet for beskyttelse. Sammenlignet med markedsadgangen var bevaringen av den etablerte norske jordbrukspolitikken langt viktigere, ettersom eksporten av jordbruksvarer var beskjeden. For skogbruket derimot, den andre delen av det som omfattes av betegnelsen landbruk, var markedsadgangen av stor betydning. Derfor er det naturlig å ta dette med i diskusjonen selv om kapitlet i all hovedsak handler om jordbruk. Den første delen av kapitlet handler om landbruket som helhet, mens i den siste delen ligger fokuset på jordbruket.

En mulighet for å bevare en akseptert grad av kontroll over norsk jordbruk, var å få innvilget gode nok særordninger. Et av de overordnede prinsippene i Romatraktaten var et forbud mot bruk av subsidier. Dette var et prinsipp det ble gjort unntak for i EECs landbrukspolitikk, CAP, fordi det europeiske landbruket tradisjonelt i stor grad hadde vært preget av statlig innblanding. Allerede fra 1880-årene var landbrukssektoren preget av indirekte støtte ved at staten var ansvarlig for den teknologiske utviklingen i landbruket, utbygging av forskning,

utdanning og rådgivning.¹ Etter 1945 var begrunnelsen for statlig innblanding at en skulle balansere matvarekrisen som oppsto etter annen verdenskrig. I tillegg gikk myndighetene inn for å beskytte bøndene sine mot konkurransen fra et stadig voksende verdensmarked.²

En videreføring av de statlige støtteordningene som var i bruk i Norge, var en betingelse for at jordbruket ikke skulle lide noen nød ved medlemskap. At særordninger var nødvendig for jordbruket var det tverrpolitisk enighet om. Derimot var det uenighet knyttet til hvor omfattende disse særordningene skulle være. Senterpartiet ønsket varige særordninger for hele jordbruket, mens Høyre ønsket så få som mulig. Også på dette punktet ble det inngått kompromisser i regjeringen. Vi har sett at Høyre lot Senterpartiet fare fram med sine krav om særordninger som en slags kompensasjon for at Senterpartiet først hadde gått med på å søke om medlemskap, noe som under alle omstendigheter ville gi negative virkninger for jordbruket. I dette kapitlet skal vi se nærmere på denne tesen. Dermed står vi overfor et annet spørsmål, nemlig hvordan kunne Høyre gå med på å søke om så omfattende særordninger når dette ville signalisere motvilje mot Romatraktaten overfor EEC? Riktignok mente Høyre at det var behov for særordninger, men Willoch skriver i sine memoarer at listen over forbehold for jordbruket ble påfallende lang.³ Et siste spørsmål blir da om det også her er grunn til å trekke fram Tamnes' tese om betydningen av det hypotetiske skjæret ved hele EEC-spørsmålet?

De sosiale aspektene ved CAP

Som næring er landbruket preget av stor uforutsigbarhet. For det første er det umulig å garantere gode avlinger, og for det andre er jordbruksvarer i stor grad ferskvarer som må nå ut på markedet mens de ennå er holdbare. Videre er det store forskjeller på landbrukene, ikke bare mellom de ulike landene, men også mellom ulike områder innenfor samme land. I Norge er det for eksempel stor forskjell på et bruk på det flate Østlandet og et i et trangt dalføre enten på Vestlandet eller i Nord-Norge. Dette har å gjøre med topografiske forskjeller. I tillegg kommer de klimatiske forskjellene. I Nord-Norge er vekstsesongen kort fordi våren kommer sent og vinteren tidlig. Samtidig er den intensiv fordi midnattssola modner avlingene

¹ Steen, *Landbruket, staten og sosialdemokratene*, 89.

² Guido Thiemeier, "The Mansholt Plan. The Definite financing of the Common Agricultural Policy and the Enlargement of the Community, 1969-1973" i Jan Van der Harst, *Beyond the Customs Union. The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1979*, (Brussel: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007), 199-200.

³ Willoch, *Myter og virkelighet*, 199.

hele døgnet. Sammenlignet med lenger sør i Europa, har det norske jordbruket totalt sett en kort vekstsesong. Denne type ulikheter gjør at landbrukspolitikk i de vesteuropeiske landene ikke har vært likt utformet. Imidlertid har de store likhetstrekk i form av at alle landbruksnæringene har nytt godt av omfattende statlige støtteordninger.

Ann-Christina Knudsen argumenterer i sin bok *Farmers on Welfare* for at CAP ble konstruert som velferdspolitik for bøndene. Hun forklarer dette ved å vise til det grunnleggende paradokset i CAP som er formulert i punkt to i Romatraktatens artikkel 39. På den ene siden skulle det ta hensyn til alle disse særegenhetene i landbruket som jeg har vist til, og samtidig sikre at sektoren skulle være tett knyttet til økonomien for øvrig.⁴ Den første formuleringen var i tråd med den landbrukspolitikken med sterk økonomisk støtte til næringen, som ble ført i de ulike landene. Den andre formuleringen er litt mer uklar fordi landbruket var skjernet mot de generelle økonomiske svingningene i de ulike landene nettopp på grunn av den omfattende statlige beskyttelsen. I Romatraktaten ble det derfor gitt rom for å videreføre den delvise isolasjonen av landbruksøkonomien, til tross for at dette var i strid med den grunnleggende ideen om å integrere den sammen med resten av økonomien.⁵ CAP var med andre ord skapt slik at det var mulig å videreføre de statlige støtteordningene de ulike landene hadde for denne sektoren. Knudsen bekrefter dette paradokset også ved å vise til at subsidiene til landbruket økte i de ulike medlemslandene selv etter at CAP var implementert.⁶

Ettersom det ikke finnes noe arkiv etter Markedsutvalget, er det vanskelig å antyde hva slags informasjon som lå til grunn for Markedsrapporten. Likevel er det ingen ting i rapporten som tyder på at utvalget hadde analysert landbruksbudsjettene i de ulike EEC-landene fra flere år tilbake for å finne ut hvorvidt de statlige overføringene hadde gått ned, vært stabile eller økt, slik Knudsen viser. Dersom Markedsutvalget var klar over dette, kom ikke det fram i Markedsrapporten. Derimot hevdet regjeringen at statens utgifter til jordbruket ville gå ned med ca 1,1 milliard kroner.⁷ Det er derfor fristende å anta at Markedsutvalget regnet med at landbruksbudsjettet ville bli redusert. Samtidig er det også naturlig å tenke seg at den reelle støtten til landbruksbefolkningen ikke nødvendigvis ville gå ned, men at den ville komme i endrede former, som for eksempel gjennom økte velferdsgoder eller andre sosiale tiltak.

⁴ Artikkel 39 i Romatraktaten.

⁵ Knudsen, *Farmers on Welfare*, 62.

⁶ Knudsen, *Farmers on Welfare*, 52-53.

⁷ Dette gjaldt overføringer både over statsbudsjettet og kraftfórfondet. St. meld. nr. 86, 1966-67, 53.

Subsidier og andre støttetiltak

Også Guido Thiemeyer mener at CAP alt i alt var designet som sosialpolitikk som skulle sikre inntekt til en stor del av befolkningen, selv under sterkt press for økonomisk forandring. Slik sett skilte ikke CAP seg så sterkt fra landbrukspolitikken i de ulike vesteuropeiske statene.⁸ CAP var basert på tre grunnleggende prinsipper. Det første var prinsippet om et enhetlig indre marked der landbruksvarer skulle sirkulere fritt. Det andre var et prinsipp om en felles sikkerhet gjennom høy tollbeskyttelse mot konkurranse fra verdensmarkedet. Det siste prinsippet gjaldt en finansiell solidaritet. Den felles markedsreguleringen ble finansiert gjennom Det europeiske landbruksfondet. Midlene til dette fondet kom fra medlemslandene som betalte 90 prosent av det de hadde krevd opp i importavgifter. Dersom dette ikke var nok, fantes det en fordelingsnøkkel for de resterende utgiftene.⁹ Fondet skulle dekke alle medlemslandenes utgifter til markedsregulering. I tillegg skulle fondet bidra med inntil 25 prosent av kostnadene ved spesielle rasjonaliseringstiltak som kom landbruket til gode.¹⁰

For at EEC skulle nå sitt mål om en felles landbrukspolitik, var det som historikeren N. Piers Ludlow¹¹ påpeker, utformet regler for bruk av hjelpe- og virkemidler for å oppnå dette målet. Blant disse virkemidlene finnes unntak fra hovedregelen om at i EEC var det forbud mot bruk av subsidier. I tillegg ble det åpnet for bruk av overgangsordninger slik at medlemslandene kunne tilpasse seg CAP over tid og avvikle den nasjonale landbrukspolitikken under kontrollerte forhold. I Norge var blant annet produksjon av ull, melk og korn subsidiert, og en slik politikk ville ikke være forenlig med den felles landbrukspolitikken.¹² Det fantes mange ulike typer støttetiltak, og det kan være nyttig å ha en oversikt over hva de ulike tiltakene var, og hva som ble regnet som gangbart i EEC. Da er det også mulig å se hvilke norske støttetiltak som kunne opprettholdes dersom landet gikk inn i Fellesskapet, og hva slags særordninger som var nødvendig.

⁸ Thiemeyer, "The Mansholt Plan", 202-203.

⁹ Frankrike: 32 prosent, Tyskland: 31,2 prosent, Italia: 20,3 prosent, Nederland: 8,2 prosent Belgia: 8,1 prosent og Luxembourg: 0,2 prosent. St. meld. nr. 86, 1966-67, 46.

¹⁰ St. meld. nr. 86, 1966-67, 46. For Italia og Luxembourg skulle fondet bidra med 45 prosent av kostnadene.

¹¹ N. Piers Ludlow, "The Making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy". *Contemporary European History* 14, nr 3 (2005): 347-371, 349-350.

¹² St. meld. nr. 86, 1966-67, 48.

De landbrukspolitiske målsettingene

Før det i det hele tatt er interessant å snakke om særordninger, er det nødvendig med en redegjørelse for forskjellene i landbrukene i Norge og EEC. For å forklare dette, skal jeg ta utgangspunkt i de landbrukspolitiske målsettingene. Statsviteren Anton Steen har gjort en komparativ studie av forholdet mellom landbruket, staten og sosialdemokratene i Norge, Sverige og England for perioden 1945 til 1985. Det er hans vurderinger av de ulike landbrukspolitiske målsettingene som ligger til grunn for denne analysen. Steen fokuserer hovedsaklig på inntektsmålsettingen, men fordi denne går hånd i hånd med målet om produksjon, behandler han den samtidig. Han mener at landbrukspolitikken etter annen verdenskrig er preget av at virkemidlene er løftet ut av markedet og over i politiske og administrative organer, og han tar blant annet for seg utviklingen av inntektsmålsettingen.¹³

Hensynet til inntekt, bosetting, effektiv drift var blant flere faktorer som utgjorde den totale målsettingen for det norske landbruket. Når jeg skal diskutere denne målsettingen i sammenheng med CAPs målsetting, velger jeg å gjøre det ved å dele den overordnede norske målsettingen i tre: mål om inntekt, produksjon og bosetting. Med utgangspunkt i disse tre skal jeg vise hvorfor det ble ansett som nødvendig med særordninger for å ivareta det norske jordbruket.

Inntektsmålsettingen

Hovedformålet med den norske landbrukspolitikken slik den sto formulert i Stortingsmelding 64 fra 1963-64 og i innstillingen fra stortingets landbrukskomité, var å sikre en samfunnsøkonomisk næring som kunne gi yrkesutøverne i jordbruket økonomiske og sosiale levekår på linje med landets øvrige befolkning. Det var inntektsmålsettingen som var den viktigste prioriteringen for den norske jordbrukspolitikken. Med denne stortingsmeldingen ble likelønnshensynet en overordnet målsetting, og jordbrukernes lønn skulle sammenlignes med industriarbeidernes.¹⁴ Også regjeringen viste til dette vedtaket. Det er dermed ingen grunn til å anta at medlemskap ville endre på denne holdningen.¹⁵ I Storbritannia var problemet med lave inntekter i landbruket ikke knyttet til andre gruppers lønnsituasjon.¹⁶ Norge og Storbritannia hadde altså ikke den samme spesifikke utformingen av inntektsmålet. EECs målsetting for

¹³ Steen, *Landbruket, staten og sosialdemokratene*, 57-89.

¹⁴ Steen, *Landbruket, staten og sosialdemokratene*, 69.

¹⁵ St. meld. nr. 86, 1966-67, 51.

¹⁶ Steen, *Landbruket, staten og sosialdemokratene*, 85.

landbrukspolitikken var å sikre en rimelig levestandard for landbrukerne, særlig ved å øke inntekten per sysselsatt i landbruket. EEC hadde ikke definert begrepet ”rimelig levestandard”, men som Markedsutvalget pekte på, ønsket EEC å øke produktiviteten i landbruket for å fremme inntektsmålsettingen.¹⁷ Derfor må EECs mål om inntekt sees i sammenheng med målet om produksjon.

Effektivitet og produksjon

På sammen måte som i EEC var de norske målene om inntekt og produksjon tett sammenknyttet. Inntektsheving fulgte produksjonsøkning. Dette skulle nås ved strukturrasjonalisering og effektivisering.¹⁸ Steen hevder at tanken om at nedlegging av ineffektive bruk ville heve inntektsnivået i jordbruket og fremme likelønn mellom arbeidsgrupper, ikke var fremmede tanker i Norge. I en stortingsmelding fra 1955 het det at gjennom brukssammenslåing og effektivisering, skulle produksjonsvolumet øke. Som en bi-effekt av dette ville jordbruket som helhet få økede inntekter.¹⁹ Høyre var for øvrig det eneste av regjeringspartiene som gikk inn for å øke størrelsen på brukene ved frivillig sammenslåing av mindre bruk.²⁰ Arbeiderpartiet var på linje med Høyre, men la til at økt effektivitet også kunne oppnås ved å dyrke større arealer som flere kunne bruke blant annet til beiteområder.²¹ I løpet av EEC-debatten i 1967 var det imidlertid ingen fra regjeringen som snakket om å legge ned norske bruk. Likevel var det heller ingen som la skjul på at norsk jordbruk hadde større strukturelle problemer enn jordbrukene i de fleste andre vesteuropeiske land.²² Det var bare gjennom et mer effektivt jordbruk det kunne skapes grunnlag for en høy og stabil levestandard for jordbruksbefolkningen på lengre sikt. Senterpartiet var enig i målet om effektivisering, men la mer vekt på at staten skulle legge til rette for det effektive jordbruket.²³ Venstre var i stor grad på linje med Senterpartiet, men åpnet for at jordbruk kunne kombineres med andre yrker, for eksempel turisme og industri.²⁴ Langs kysten var det vanlig med en kombinasjon av jordbruk og fiske. Det Venstre siktet til gjaldt altså for jordbrukerne i innlandet hvor det ikke var så gode muligheter for fiske selv om det ikke var uvanlig å kombinere jordbruk med ferskvannsfiske. KrF var opptatt av at den økte lønnsomheten ikke

¹⁷ Rapport om Norge og europeiske fellesskap, 48.

¹⁸ Steen, *Landbruket, staten og sosialdemokratene*, 62.

¹⁹ Steen, *Landbruket, staten og sosialdemokratene*, 68.

²⁰ Høyres hovedprogram, 1965-1969.

²¹ Arbeiderpartiets arbeidsprogram, 1966-1969.

²² St. meld. nr. 86, 1966-67, 52.

²³ Senterpartiets prinsipp-program, 1965.

²⁴ Venstres arbeidsprogram, 1965-1969.

skulle gå på bekostning av bærekraftige bruk, og at det derfor var en samfunnsoppgave å verne om dyrket og dyrkbar jord.²⁵ Med ulik styrkegrad var det altså enighet blant regjeringspartiene om at jordbruket skulle effektiviseres.

Opprettholde et spredt bosettingsmønster

En tredje faktor som har vært viktig i forbindelse med landbruket i Norge er målsettingen om å opprettholde et spredt bosettingsmønster. Landbruket har inngått som et viktig ledd i grunnlaget for bosetting i mange distrikter til tross for hensynet til inntekts- og produksjonsmålsettingen. Markedsutvalget viste til at hensynet til bosetting har vært begrunnelsen for en rekke jordbrukspolitiske tiltak, som bevisst har vært satt i gang med sikte på å opprettholde bruk med en slik beliggenhet og størrelse at de vanskelig kunne være økonomisk konkurransedyktige.²⁶ EEC hadde ingen tilsvarende målsetting. Det betyr ikke at den var oversett, men Markedsutvalget mente at utfordringen i Fellesmarkedet heller skulle løses ved særskilte sosialpolitiske tiltak.²⁷ I Romatraktaten var det fastslått at de strenge reglene for bruk av subsidier ikke gjaldt for produksjon og handel med landbruksvarer.²⁸ Det var altså viktig å videreføre landbruksstøtten gjennom andre former. Dersom de norske medlemskapsforhandlerne argumenterte for at de norske støtteordningene tilsvarte de sosialpolitiske tiltakene EEC opererte med for landbruket, og gikk med på en omlegging av de norske subsidieordningene, ville dette øke mulighetene for å få særordninger. På den måten ville de norske forhandlerne gi uttrykk for at de godtok strukturrasjonaliseringen, og samtidig bevare muligheten for pengestøtte til landbruket.

Den landbrukspolitiske tilpasningen

Markedsutvalget konkluderte med at landbruket i Norge og EEC hadde store likhetstrekk og ikke gikk mot hverandre på noen viktige områder. Utvalget skilte mellom langsiktige konsekvenser, og de virkningene medlemskap hadde for landbruket på kort sikt. Det mente at på kort sikt ville medlemskap føre til en del store endringer og tilpasninger, men dersom Norge fikk til avtaler om særordninger og gunstige overgangsordninger, ville ikke konsekvensene bli så store på lang sikt. Utvalget mente derfor at det var viktig med et langsiktig perspektiv, og samtidig husket på at det verste for norsk landbruk ville være en

²⁵ KrFs arbeidsprogram, 1965-1969.

²⁶ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 50.

²⁷ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 50.

²⁸ Artikkel 42 i Romatraktaten.

situasjon hvor de øvrige EFTA-landene oppnådde en eller annen form for tilknytning til EEC, mens Norge sto utenfor. I Stortingsmeldingen gikk det fram at på lang sikt kunne også jordbruket tjene på medlemskap fordi det ville dra nytte at den generelle økonomiske utviklingen resten av landet ville få som følge av medlemskap.²⁹

Når det gjaldt de statlige støttetiltakene, var det i følge Markedsutvalget ikke mange av dem som kunne opprettholdes ved medlemskap. Utenom faglige tiltak som forskning og veiledning, var det i all hovedsak investeringsstøtte og støtte til strukturrasjonaliserings- og effektiviseringstiltak som ville være tillatt. Ved hjelp av ordninger av denne typen, mente regjeringen og utenrikskomiteen at det burde gå an å verne om den norske landbrukspolitikken innenfor rammen av Romatraktaten.³⁰ Utover dette mente Markedsvalget at det kunne være anledning til å bruke sosialt begrunnede tiltak, og gikk ut fra at produktnøytrale driftstilskudd inngikk i denne gruppen.³¹ Selv om Landbruksfondet skulle stå for en felles markedsregulering, var det norske jordbruket så beskyttet at det likevel ville få store økonomiske problemer ved medlemskap.

Den norske nasjonale landbrukspolitikken

I EEC-debatten ble det ofte snakket om Norges nasjonale landbrukspolitik, og at ved medlemskap trengte denne ekstra beskyttelse gjennom særordninger. Det kan være grunn til å diskutere i hvor stor grad den norske landbrukspolitikken hadde et nasjonalt preg, ettersom den var sterkt påvirket av ytre forhold. Dette er en diskusjon historikerne Jostein Trøite og Jan Erik Vold tar opp i sin bok *Bønder i EF-strid*. I bokas forord gjør forfatterne det klart at de begge er "aktive EF-motstandarar".³² Dette kan være med på å forklare hvorfor de forsvarer at det var mulig å snakke om en nasjonal landbrukspolitik i Norge.

Imidlertid trekker Trøite og Vold fram tre internasjonale faktorer som det norske landbruket måtte ta hensyn til, og som jeg mener det er grunn til å ta med her.³³ Den første var virkningen av GATT- og EFTA-avtalene. Disse hadde ikke så stor innvirkning på landbrukspolitikken fordi jordbruket i stor grad var holdt utenfor. Dessuten var det ikke aktuelt med noe særlig eksport av norske jordbruksvarer. En annen faktor de peker på, var at den norske

²⁹ St. meld. nr. 86, 1966-67, 54.

³⁰ St. meld. nr. 86, 1966-67, 54; Innst. S. nr. 289, 1966-67, 529.

³¹ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 71.

³² Trøite og Vold, *Bønder i EF-strid*, 10.

³³ Trøite og Vold, *Bønder i EF-strid*, 17-19.

landbrukspolitikken kunne bli påvirket av den store importen av matvarer. Fordi det var så lett tilgang på billige utenlandske matvarer, kunne dette føre til press på styresmaktene om å importere mer på beskostning av produksjonen innenlands. Et slikt press kunne få konsekvenser for jordbruksforhandlingene hvor staten, som også skulle ivareta forbrukernes interesser, var en av partene. Det tredje momentet Trøite og Vold framhever er at selvbergingspolitikken bare var begrenset til kun å gjelde en del av de ferdige produktene i jordbruket. Det vil si at for eksempel jordbruksmaskiner var omfattet av frihandelsavtalene. Fordi det er så nær sammenheng mellom teknologisk utvikling og utvikling i næringen generelt, kan en derfor si at forhold utenfor Norge hadde innvirking på utviklingen av norsk landbruk.

Samtidig hadde Norge med samarbeidet gjennom OECD, GATT og EFTA gått inn for en liberalisering av økonomien, og en slik påvirkning ville uansett være sterk. En kan imidlertid innvende at både landbruket og fiskeriene i all hovedsak ikke var innlemmet verken i EFTA eller GATT. En kan derfor som, Trøite og Vold gjør, forsvare at det til en viss grad var snakk om en nasjonal landbrukspolitikk, til tross for at den ble påvirket av forhold utenfor Norge, noe som også var en ønsket utvikling. Selv om norske bønder gjennom Hovedavtalen hadde stor innflytelse når det gjaldt fastsetting av priser på jordbruksvarer, og dermed bidro til å utforme den norske landbrukspolitikken, var det også andre forhold som dikterte utviklingen av det norske landbruket.

Fra stor til liten påvirkningsmulighet

Uansett hvor fornuftig det er å snakke om en nasjonal landbrukspolitikk, er det ingen tvil om at påvirkningen utenfra var sterk. Poenget her er at med medlemskap i EEC ville det bli nok et ytre forhold som ville ha stor innvirking på politikktutforming. Hovedavtalen, som var inngått mellom staten på den ene siden, og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på den andre siden, sikret et nært samarbeid mellom avtalepartnerne. Det ble ført forhandlinger om priser på jordbruksvarer, og avtalen innebar en forpliktelse fra statens side om ikke å sette i verk regulerende tiltak uten at det hadde vært ført forhandlinger med jordbruksorganisasjonene.³⁴ Det vil si at i Norge hadde jordbruksorganisasjonene en ganske stor innflytelse på utformingen av jordbrukspolitiske tiltak. Markedsutvalget mente at dette samarbeidet ville komme i en helt annen stilling ved en tilslutning til EEC, fordi utformingen

³⁴ Brynjulv Gjerdåker, *Bygdesamfunn i omveltning 1945-1966* (Oslo: Landbruksforlagets trykkeri, 1995), 57.

av landbrukspolitikken for en stor del var overført til EEC-organenes myndighet. Selv om dette ikke var ensbetydende med at samarbeidet mellom stat og organisasjon ville bli mindre aktuelt, var det klart for Markedsutvalget at de nasjonale jordbruksorganisasjonenes direkte innflytelse på jordbrukspolitikken ville bli redusert.³⁵

Når interesseorganisasjonen ville få så begrenset påvirkningsmulighet, hvordan ville mulighetene deres for å fremme nasjonale hensyn være i EEC-systemet? Ved utformingen av landbrukspolitikken i EEC var det Kommisjonen som tok initiativ. Den benyttet rådgivende ekspertutvalg som besto av fagfolk fra medlemslandenes administrasjon og fra deres nærings- og bransjevirkosomhet. Her kunne altså jordbruksorganisasjonene øve innflytelse.

Ekspertpanelene besto selvsagt ikke bare av norske representanter, og i EEC hvor det allerede var seks medlemsland, var det klart at den rene norske påvirkningen til en viss grad ville forsvinne blant de andre landenes synspunkter og meninger. Nasjonale organisasjoner hadde bare påvirkningsmulighet i prosessen med å utforme forslag. Rådet hadde beslutningsmyndighet, men på dette planet var det ikke rom for interesseorganisasjonene.

Når en ser disse to måtene å utforme politikk på, er det helt klart at norske jordbruksorganisasjoner ville få store problemer med å hevde nasjonale interesser i et så stort fellesskap som EEC. Men selv om organisasjonene kanskje ikke nådde så langt fram, så var det likevel en mulighet for at det ble tatt hensyn til nasjonale interesser fordi EEC også gjorde avveininger av nasjonale synspunkt. Regjeringen ville fortsatt legge stor vekt på samarbeid med jordbruksorganisasjonene. Den mente at det ikke var noe hinder for at samarbeidet fortsatt ble regulert gjennom en hovedavtale, men at de tiltakene det kunne treffes avtale om, måtte ligge innenfor grensen en avtale om norsk medlemskap tillot.³⁶ Det vil si at det ville begrense seg til forskning og veiledning.

Markedsutvalget mente at for gjennomføringen av den driftsmessige tilpasningen ville jordbrukerne være avhengig av hjelp fra den norske offentlige og private veiledningstjenesten og landbruksforskerne, fordi faglige tiltak som nettopp forskning og veiledning, var blant de virkemidlene som ville være tillatt i EEC. Markedsutvalget mente derfor at utbygging av forskning og veiledning på de landbruksøkonomiske og driftspolitiske områdene ville være

³⁵ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 51.

³⁶ St. meld. nr. 86, 1966-67, 47.

nyttig.³⁷ Ved et slikt tilfelle ville jordbruksorganisasjonene kunne øve innflytelse igjen, men på en helt annen måte enn ved prisfastsetting. Den direkte innflytelsen ville fortsatt være langt mindre enn det Hovedavtalen ga rom for. Likevel ville det være en mulighet for organisasjonene til å bidra til å forme utviklingen av det norske jordbruket.

Fordi det var klart at påvirkningsmuligheten var ganske liten, var det ekstra viktig å få på plass særordninger allerede under medlemskapsforhandlingene. Det var den mest effektive måten å ivareta det norske landbruket på. Det er imidlertid vanskelig å vurdere den norske sjansen for særordninger uten å se det i sammenheng med hvordan de andre søkerlandene så på EECs landbrukspolitik.

Norge ikke eneste land med landbruksproblemer

For å sette Norges utsikter til særordninger i en større sammenheng, har jeg valgt å se litt nærmere på de landbrukspolitiske situasjonene i Storbritannia og Danmark. I likhet med Norge hadde også Storbritannia store problemer med å akseptere den felles landbrukspolitikken. Danmark har jeg valgt ut fordi det kan være interessant å se hva ledelsen i et land som nettopp på grunn av CAP mente det var en fordel med EEC-medlemskap, tenkte om den felles landbrukspolitikken.³⁸

Britenes leveomkostninger

Et av de største problemene britene hadde med å godta Romatraktaten, var knyttet til landbruk, men på en annen måte enn det som var tilfellet i Norge. Det britiske landbruksdepartementet fryktet at medlemskap ville føre til endringer i produksjonen av landbruksvarer, slik at korn ble favorisert framfor buskap og hagebruk.³⁹ I tillegg var det en alvorlig økonomisk utfordring knyttet til betingelsene i CAP. Dersom Storbritannia skulle betale de importavgiftene som EEC påla på varer fra tredjeland, ville det bety en stor belastning på den britiske økonomien fordi Storbritannia i all hovedsak importerte matvarer

³⁷ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 71; St. meld. nr. 86, 1966-67, 47.

³⁸ For mer om Danmark og EEC-søknaden av 1967, se for eksempel Johnny Laursen, "Denmark, Scandinavia and the Second Attempt to Enlarge the EEC, 1966-67" i Wilfried Loth (red.), *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, (Brussel: Nomos, 2001).

³⁹ Parr, *Britain's Policy Towards the European Community*, 93.

fra Samveldelandene.⁴⁰ Høyere priser og høyere importavgifter ville øke leveomkostningene med mellom ti og fjorten prosent.⁴¹

EECs landbrukskommissær, Sicco Mansholt, viste interesse for å finne en løsning på disse problemene. Den britiske historikeren Helen Parr mener at hans støtte til utvidelse primært var politisk, men ettersom prinsippene for CAP var blitt tydeligere siden den forrige runden, ville en utvidelse av EEC minske sjansene for at den felles landbrukspolitikken skulle spore av. Videre skriver Parr at Mansholt samtidig mente at de allerede etablerte ordningene for importsystemet passet best for et fellesskap med kun de seks eksisterende medlemslandene. Imidlertid mente han også at dersom britene ikke skulle komme med i EEC i 1967, skulle de likevel få delta under re-forhandlingene av CAP i 1969.⁴²

Det var viktig for Storbritannia å oppnå overgangsordninger. Ved de forrige forhandlingene hadde daværende statsminister Macmillan søkt om en overgangsperiode for landbruket på mellom tolv og femten år. Da disse forhandlingene ble brutt utviklet John Robinson, som var Storbritannias ambassadør til EEC, en strategi som gikk ut på å søke om én overgangsperiode som skulle gjelde for alle sektorer. Med det mente han at i løpet av fem år skulle alle britiske næringer være tilpasset EEC.⁴³ Til dette forslaget kommenterte statsminister Wilson at han var urolig for den bekymringsløse troen på at overgangsordninger var nok for landbruket.⁴⁴ Landbruksminister og EEC-motstander Fred Peart krevde en minst sju år lang overgangsperiode, og brøt dermed med Robinsons strategi. Han mente at Storbritannia i tillegg måtte få i stand beskyttelsestiltak for britisk produksjon av melk, samt importbeskyttelse av sukkerprodukter fra Samveldelandene.⁴⁵

Et større marked for dansk landbruksekspert

I motsetning til den landbrukspolitiske situasjonen i Norge, hadde danskene merket skadevirkningene av å stå utenfor EEC. Landbrukseksperten til EEC hadde stagnert i en periode hvor handelen med landbruksvarer mellom de seks hadde steget kraftig. Ved

⁴⁰ Se for eksempel N. Piers Ludlow, "A Short-Term Defeat: The Community Institutions and the Second British Application to Join the EEC" i ed. Olivier J. Daddow, *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC* (London: Frank Cass Publishers, 2003), 138-139.

⁴¹ Parr, *Britain's Policy Towards the European Community*, 93.

⁴² Parr, *Britain's Policy Towards the European Community*, 120.

⁴³ Parr, *Britain's Policy Towards the European Community*, 132.

⁴⁴ Parr, *Britain's Policy Towards the European Community*, 135.

⁴⁵ Parr, *Britain's Policy Towards the European Community*, 135.

begynnelsen av 1960-årene var forholdet mellom landbrukseksport og industrieksport ennå stort sett jevnt, med overvekt på landbrukseksporten. Ti år senere hadde industrieksporten gått i fra, og sto alene for rundt to tredeler av den samlede eksporten. Når en legger til at landbruket eksporterte omtrent to tredeler av sin animalske produksjon, viser tallene tydelig de inntektsproblemene som landbruksnæringen måtte kjempe med under en periode med høykonjunktur.⁴⁶

Selv om dansk landbrukseksport hadde blitt hardt rammet av EECs importsystem, hadde landbruket i 1964-65 likevel vært i stand til å hente inn igjen eksportnedgangen fra de tidligere år ved å øke avsetningen av levende storfe til Vest-Tyskland, svinekjøtt til Frankrike og kalvekjøtt til Italia.⁴⁷ Men regjeringen og ikke minst representanter for landbruket betraktet riktignok dette kun som en midlertidig løsning. I løpet av sommeren 1966 kom de siste reglene på plass i CAP, og på omtrent samme tid ble det som hadde vært et svingende og ustabil avgiftssystem definert og tatt i bruk på den viktige eksporten av levende dansk storfe til Vest-Tyskland. Dette førte til en kraftig nedgang i eksporten, og landbruket og Venstre, det danske landbrukspartiet, presset derfor på for å få regjeringen til å ta et mer markant europapolitisk initiativ.⁴⁸

Til tross for at danskene var i motsatt posisjon, ettersom de ønsket medlemskap nettopp på grunn av landbrukseksporten, var altså ikke den norske regjeringen i en særstilling da den la fram krav til særordninger. Sammenlignet med de britiske var ikke de norske problemene med tilpasning til CAP så store, i den forstand at de ikke fikk så omfattende ringvirkninger. I Norge var skadevirkningene i all hovedsak begrenset til jordbruksbefolkningen. Til tross for de store økonomiske problemene som var knyttet til landbruket, hadde britene avfunnet seg med at de måtte akseptere CAP. Derfor var overgangsordningene det viktigste for britene, i motsetning til varige spesialordninger som ble trukket fram som avgjørende for det norske jordbruket. På grunn av disse forskjellene er det interessant å se hvordan Kommisjonen i EEC vurderte den norske situasjonen.

⁴⁶ Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelings tenn*, 463.

⁴⁷ Danmark og Vest-Tyskland hadde inngått bilaterale handelsavtaler som fra 1964 hadde som formål å sikre dansk eksport, spesielt av storfe, i perioden fram mot ferdigstillelsen av CAP. Når denne var fullt på plass, ville Vest-Tyskland miste sin mulighet til å inngå slike bilaterale avtaler, og Danmark ville miste et viktig eksportmarked. Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelings tenn*, 514.

⁴⁸ Borring Olesen og Villaume, *I blokopdelings tenn*, 515.

EEC-landenes omtanke for norske særinteresser

I stortingsmeldingen het det at å innvilge spesialordninger for norsk jordbruk ikke ville ha en merkbar betydning for konkurranseforholdet for resten av landbruket i EEC.⁴⁹ Det kan dermed se ut til at regjeringen nærmest forventet at EEC skulle godta norske krav om særordninger.

Da handelsminister Willoch var i Brussel i oktober 1966, tok han opp spørsmålet om hvordan man kunne løse de spesielle norske jordbruksproblemene dersom det ble aktuelt med en norsk tilknytning. Her er det viktig å legge merke til at møtet fant sted før Wilson kom med sin uttalelse i Parlamentet. Ryktene om at han hadde tenkt å komme med et initiativ overfor EEC hadde gått en stund, men da Willoch var i Brussel var det ennå ikke klart når eller om Wilson ville gjøre et slikt framstøt. Det er helt tydelig at Høyre var innforstått med at dersom EEC-spørsmålet skulle komme på dagsorden, ville det være helt nødvendig å imøtekomme Senterpartiets krav om særordninger for landbruket. At en høyrestatsråd tok opp dette spørsmålet med EEC så tidlig, mener jeg kan ses som et uttrykk for at Willoch ønsket å komme fram til et kompromiss med Senterpartiet.

Robert Marjolin som var medlem av Kommissjonen, var ikke veldig interessert i svare på hvordan Norge best kunne løse de jordbruksproblemene, og begrunnet det med at dette ikke var hans arbeidsfelt. Likevel sa han at Romatraktaten ga rom for å komme fram til ordninger som ville imøtekomme nasjonale og sosiale problemer av regional karakter, men han la vekt på at støtteordningene ikke kunne være direkte knyttet til produktene eller dyrkingsarealet. Det måtte bygges opp på kriterier som ikke direkte påvirket produksjonen.⁵⁰ Også under samtalen med Jean Rey som var EECs utenrikskommisær, ble Willoch møtt med argumentet om at EEC i utgangspunktet var positiv til å komme fram til løsninger på denne type problemer, men at det ikke var hensiktsmessig å søke om en rekke særordninger.⁵¹

Mens representanter fra Kommissjonen anbefalte at Norge primært søkte om medlemskap, og deretter inngå forhandlinger om særordninger, ble Willoch til dels møtt av en annen holdning fra medlemslandene.

⁴⁹ St. meld. nr. 86, 1966-67, 53.

⁵⁰ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Marjolin, 15. oktober 1966.

⁵¹ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Referat fra Willochs samtale med Rey, 13. – 14. oktober 1966.

Den franske utenriksministeren Couve de Murville, fortalte Willoch at da han hadde vært i Norge hadde han innsett at landet hadde særegne problemer. Han antok derfor at dersom det kom til forhandlinger mellom Norge og EEC, ville disse i all hovedsak dreie om jordbruks- og fiskeriproblemer.⁵² Den tyske utenriksministeren Willy Brandt mente at det ville lønne seg for Norge å gå bredt ut, men så raskt som mulig slutte seg til Romatraktaten og deretter drøfte eventuelle særordninger. Brandt ga Willoch råd om at det ville være lettere å føre forhandlinger om særordninger innenfra enn å ta opp dette spørsmålet i forbindelse med en medlemskapssøknad.⁵³ Den nederlandske generaldirektøren Franke delte også denne oppfatningen om at det ville lønne seg å søke om unntaksordning etter at Norge hadde blitt EEC-medlem.⁵⁴

Willoch ble altså møtt med en til dels lunken holdning til forslaget om å søke om særordninger. At dette var vanskelig for regjeringen kommer jeg tilbake til senere i kapitlet, men i denne omgang nøyer jeg meg med å påpeke betydningen av å få særordninger. Willoch reiste altså dette spørsmålet allerede før det var klart at britene kom til å søke om medlemskap. Det understreker ikke bare at han var klar over at Senterpartiet kom til å stille krav om dette, men også at beskyttelse av jordbruket ble vurdert som viktigere enn markedsadgangen. Dette var ikke et syn som eksisterte bare i Senterpartiet, men også Høyre var inneforstått med at jordbruket ville få store vansker ved medlemskap.

Skogbrukets og jordbrukets ulike stilling ved medlemskap

Så langt har dette kapitlet i all hovedsak handlet om landbruk som helhet. Landbruk er som nevnt en fellesbetegnelse på jordbruk og skogbruk. I denne sammenhengen er denne delingen viktig. Det er lett å la seg lede til å tro medlemskap i EEC ville gi negative konsekvenser for hele landbruket. Slik var det imidlertid ikke. I Norden var skogbruket en betydelig industri selv om den norske var relativt beskjeden sammenlignet med våre nabolands. Skogbruket utgjorde derimot ikke en del av CAP, men det var likevel ikke holdt utenfor Fellesmarkedet. Regjeringen mente at skogbruket ville få fordeler av tilslutning til et utvidet EEC, og at denne fordelene var indirekte ved at trevarer og treforedlingsprodukter ville gå tollfritt inn i Fellesmarkedet.⁵⁵ Bransjerådet for treforedlingsindustrien gikk inn for at Norge skulle søke

⁵² UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Notat, Willochs samtale med Couve de Murville, 23. november 1966.

⁵³ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Brandt, 20. februar 1967.

⁵⁴ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Bakker m.fl., 8. mars 1967.

⁵⁵ St. meld. nr. 86, 1966-67, 53.

om fullt medlemskap så snart som mulig, og understreket at det var viktig å søke sammen med Danmark og Storbritannia. Dersom Norge søkte sammen med Sverige på et senere tidspunkt, mente bransjerådet at EEC muligens ville kreve særordninger for denne sektoren fordi den svenske og den finske treforedlingssektoren var så stor at den utgjorde det Bransjerådet omtalte som en farlig konkurrent for EEC på dette området.⁵⁶ Hvis Norge derimot søkte samtidig som britene og danskene, kunne en unngå en slik utvikling fordi den norske treforedlingsindustrien ville være av underordnet betydning.

Den norske eksporten av papir, papp og kartong til EEC-landene, Storbritannia og Danmark var så beskjeden at den ikke utgjorde noe trussel for EEC-landenes egen industri dersom Norge fikk fullt medlemskap uten særvilkår. Bransjerådet framholdt at for norsk skogbruk var det ”livsviktig å komme innenfor EEC-områdets tollmurer, og unngå den risiko det nå er for at papir kan bli tollbelagt også i Storbritannia og Danmark.”⁵⁷ Dette ligner til forveksling på regjeringens argument for at EEC skulle godta de norske kravene om spesialordninger for jordbruket, nemlig at det ikke ville ha en merkbar betydning for konkurranseforholdet for resten av landbruket i EEC. Dette viser at argumenter for å oppnå to helt forskjellige mål, særordninger for jordbruket og fri markedstilgang for skogbruket, hadde tilnærmet likt innhold. I stortingsmeldingen er ikke spørsmålet om en ubetinget markedstilgang for foredlede trevarer behandlet. Derimot nøyde regjeringen seg med å fastslå at skogbruket ville få positive økonomiske virkninger av medlemskap. Det er vanskelig å si om dette skyldes at regjeringen gikk ut fra at markedsadgang ville være sikret, eller om det var hensynet til konsekvensene av å framlegge begge disse argumentene samtidig, som gjorde at det ikke var nevnt i meldingen. Sett i sammenheng var disse argumentene problematiske fordi de gikk i hver sin retning. Selv om EECs kostnader ved særordninger for jordbruket og full markedsadgang for treforedlingsvarer hver for seg ikke var så store, ville de samlet være en stor innrømmelse. Det kan tenkes at en slik offentlig uttalelse hvor Norge sa høyt og tydelig at medlemskap ga gevinst for skogbruket, men at Norge i tillegg krevde store innrømmelser for jordbruket, ville bli en symbolsak i EEC. Begge disse punktene gikk i mot det EEC ønsket å innfri av særordninger, og det kunne tolkes i retning av at Norge ikke fullt og helt ønsket medlemskap. Det kan derfor tenkes at regjeringen foretok en vurdering av denne situasjonen,

⁵⁶ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 26, Fra Industri- og håndverksdepartementet, 27. april 1967.

⁵⁷ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 26, Fra Industri- og håndverksdepartementet, 27. april 1967.

og konkluderte med at særordninger for jordbruket var viktigere enn markedsadgangen for skogbruket.

Som jeg allerede har vært inne på, var det ikke noe særlig eksport av norske jordbruksvarer. Dette var en utpreget hjemmenæring, og med unntak av produksjon av pelsskinn ble det ikke tatt sikte på produksjon av jordbruksvarer for salg utenlands. På grunn av sesongmessige variasjoner i produksjonen og en noe mangelfull tilpasning av produksjonen til behovet, var det likevel en viss norsk eksport av husdyrprodukter til forholdsvis sterkt subsidierte priser. Mellom 1958 og 1966 besto det meste av eksporten av ost, men også noe smør, egg og delvis kjøtt og fleisk, til tross for at de to siste var svært ubetydelige og uregelmessige.⁵⁸ Dette var den grunnleggende forskjellen på jordbruk og fiske i Norge. Mens fiskeeksporten var så stor at den var av avgjørende betydning for norske eksportinntekter og spilte en viktig rolle i norsk økonomi, ble eksport av jordbruksvarer knapt nok regnet med. Dette gjorde at spørsmålet om markedsadgang versus beskyttelse av næringene ble vurdert så ulikt i de to sektorene, selv når landbrukseksporten inkluderte treforedlingsindustrien.

I likehet med eksporten av fiskevarer, gikk den største delen av eksporten av jordbruksvarer til de andre EFTA-landene, først og fremst Storbritannia og Sverige. Eksporten til EEC-landene hadde avtatt sterkt etter at Fellesskapet ble opprettet. Årsaken til dette var den sterke importbeskyttelsen og den stigende graden av selvforsyning for jordbruksvarer i EEC.⁵⁹

Senterpartiet – jordbrukets beskytter

På Senterpartiets landsstyremøte i mai 1967, ble kravet til særordninger diskutert. Det var helt klart at dersom det skulle søkes om fullt medlemskap, var særordninger for jordbruket en betingelse.⁶⁰ Senterpartiet hadde erkjent at dersom regjeringen skulle overleve denne saken, måtte den gå inn for at Norge skulle søke om medlemskap. I kapittel 2 drøftet jeg hvorvidt Senterpartiet gikk på akkord med seg selv fordi de tidligere hadde stått på assosieringslinjen. Jeg konkluderte med at partiet gikk over til å støtte medlemskapslinjen for å bevare regjeringssamarbeidet, noe partiet kunne gjøre fordi det var store forventninger til at de Gaulle nok en gang kom til å si nei til utvidelse av EEC. Ettersom Senterpartiet tradisjonelt var svært opptatt av landbrukets og særlig jordbrukets og bøndenes kår, var partiet i det

⁵⁸ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 69.

⁵⁹ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 69-70.

⁶⁰ RA, Sp, 2, Landsstyreprotokoller, Møte 27. mai 1967.

minste nødt til å sørge for at jordbruket fikk de best mulige betingelsene ved et eventuelt medlemskap.

Spesialordninger innenfor rammen av Romatraktaten

Ut i fra regjeringsprotokollene ser det ikke ut til at det var en diskusjon om hvorvidt Norge skulle søke om særordninger for jordbruket. I den forbindelse er det interessant å undersøke hvor langt Høyre var villig til å strekke seg i kravet om særordninger. Regjeringsprotokollene avslører derimot at det var en diskusjon om hva slags betegnelse disse ordningene skulle ha, og dette kan si noe om partienes holdning. 10. juni 1967 ble utkastet til stortingsmeldingens kapittel om landbruk godkjent av regjeringen.⁶¹ Så sent som en måned senere, ble det en diskusjon i regjeringen om hva som lå i begrepet ”varige særordninger”.⁶² Kirke- og undervisningsminister og EEC-motstander Kjell Bondevik, mente at varige særordninger måtte tolkes som en motsetning til overgangsordninger. Borten uttalte, med støtte fra sin partifelle, lønns- og prisminister Dagfinn Vårvik, at det måtte være helt klart at regjeringen hadde tatt sikte på et forhandlingsopplegg med særordninger for jordbruket som helhet, og at det ikke var mulig å ta sikte på en ordning med bare regionale tilpasninger.

Høyre hadde allerede på et gruppemøte diskutert innholdet i begrepene ”særordninger” og ”spesialordninger”.⁶³ Utenriksminister Lyng ga uttrykk for at ”varige spesialordninger” var bedre enn ”særordninger” fordi det siste bar preg av noe som lå helt utenfor Romatraktatens rammer. Gruppas formann Stray og representanten Tynning argumenterte for at ”varige særordninger” var for strengt, en burde heller satse på ”langsiktige spesialordninger”. Konklusjonen ble at formuleringen i alle fall måtte inneha ordene ”innenfor Romatraktatens rammer” for at det ikke skulle virke for utflytende.⁶⁴

I diskusjonen i regjeringen ble det gitt alminnelig tilslutning til at i stortingsdebatten skulle alle passe på å ikke la seg provosere til å uttale seg om detaljer i forhandlingsopplegget. Til dette uttalte Willoch at det ikke burde spesifiseres som et ufravikelig krav at særordningene skulle gjelde hele jordbruket.⁶⁵ Dette tyder på at det var uenighet om hvor stort omfang særordningene skulle ha. Uenigheten var altså så stor at den gjorde seg til kjenne selv etter at

⁶¹ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 10. juni 1967.

⁶² RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 10. juli 1967.

⁶³ SA, Gruppemøte i H, 21. juni 1967.

⁶⁴ SA, Gruppemøte i H, 21. juni 1967.

⁶⁵ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 10. juli 1967.

utkastet til landbrukskapitlet var blitt godtatt. I følge protokollene ble det ikke noe mer diskusjon rundt dette temaet, men det er ingen grunn til å tro at partiene kom til enighet. I stortingsmeldingen ble betegnelsen ”spesielle ordninger av varig art” brukt.⁶⁶ Det kan altså se ut til at Høyre fikk gjennomslag for begrepet ”spesialordninger”, mens Senterpartiet fikk gjennomslag for at de skulle være varige. At de skulle være innenfor Romatraktatens rammer kan ha tjent begge partiene. Høyre tok denne formuleringen til inntekt for at den handelsliberale Romatraktaten skulle ligge til grunn. Dessuten styrket det forhandlernes sjanser for å oppnå et godt resultat for jordbruket ettersom denne begrepsbruken signaliserte at Norge aksepterte Romatraktaten. For Senterpartiet kan det tenkes at formuleringen uttrykte at Romatraktaten ga rom for de ordningene jordbruket trengte. Dermed kunne partiet skape et inntrykk av at EEC-medlemskap ikke var så farlig for jordbruket som først antatt. En slik tankegang hang nøye sammen med vurderingen av Luxembourgkompromisset. I kapittel 2 så vi hvordan blant andre Borten argumenterte for at dette kompromisset styrket muligheten for å beskytte det norske jordbruket. Selv om vetoretten ikke var etablert som prinsipp, argumenterte Borten for at kompromisset bidro til at det overnasjonale elementet var myket opp. Dette, i tillegg til formuleringen om ”innenfor Romatraktatens rammer” signaliserte en sterkere tro på muligheten for varige særordninger for jordbruket.

På bakgrunn av dette mener jeg det er grunn til å hevde at Høyre lot Senterpartiet få i gjennom dette kravet, noe Willoch langt på vei bekrefter i sine memoarer. Han skriver at de i regjeringen som hadde vært tilhengere av medlemskap i 1962 ikke kunne ”sette noe særlig inn på å hindre at listen over forbehold og krav, der beskyttelsen av norsk landbruk måtte bli særlig viktig, ble påfallende innholdsrik”.⁶⁷ Willoch mente at det var viktig å ikke vise handlingslammelse i denne saken. Dersom Senterpartiet ikke hadde ført fram krav om særordninger, ville det blitt tolket som at partiet hadde gitt etter for press fra Høyre. Høyre bidro til å ikke skape et inntrykk av intern konflikt i regjeringen ved å la Senterpartiet få med dette kravet, og understreker kompromissviljen i regjeringen. I forrige kapittel argumenterte jeg for at kompromissviljen hang nøye sammen med forventningen til at de Gaulle skulle legge ned veto mot EEC-utvidelse. Også her gjør denne sammenhengen seg gjeldende. Høyre kunne godta Senterpartiets lange liste over forbehold om beskyttelse av jordbruket, og Senterpartiet kunne gå med på at kravet om særordninger ikke ble så spissformulert som

⁶⁶ St. meld. nr. 86, 1966-67, 52-54.

⁶⁷ Willoch, *Myter og virkelighet*, 199.

partiet nok kunne ønske. Dette kompromisset var mulig bare fordi hele saken hadde et hypotetisk skjær.

Klimatiske og topografisk utfordringer

Både Markedsutvalget og regjeringen mente at særordninger for jordbruket kunne oppnås innenfor rammen av Romatraktaten fordi det led under ugunstige klimatiske og topografiske forhold.⁶⁸ Det var Kommisjonen i EEC enig i, men i EEC var det et ønske om at landene skulle ha så få særordninger som mulig, og da ble spørsmålet hvorvidt Norges situasjon var ugunstig nok.

Markedsutvalget viste til at områder i Tyskland og Italia fikk unntak fra forbudet mot statsstøtte, og gikk ut fra at Nord-Norge og kyst- fjord- og fjellbygdene i Norge kunne bli anerkjent som spesielt vanskeligstilte områder. Dette var EEC-kommisjonen enig i. Den mente at norsk fiske, skogbruk og jordbruk var særlig viktig, og at jordbruket ikke kunne overleve i landets nordlige områder uten betraktelig støtte fra staten.⁶⁹ Kommisjonen var på linje med norske politikere som hevdet at dersom EEC ble utvidet, var det grunn til å frykte at utkantstrøkene vanskeligheter ville vokse. Under en samtale mellom Willoch og Kommisjonens utenrikskommissær, Jean Ray, i oktober 1966, la Willoch fram utfordringene for den norske landbruksbefolkningen ved en eventuell tiltredelse til EEC. Han gjorde rede for at ettersom det ikke fantes alternativ sysselsetting i områder med spesielle topografiske og klimatiske forhold, kunne man stå overfor et alvorlig avfolkningsproblem dersom bare strengt økonomiske kriterier skulle legges til grunn for landbrukspolitikken i disse områdene. På direkte spørsmål fra Willoch om det var mulig å finne løsninger som tillot landbruksbefolkningen å bo i disse områdene med et rimelig utkomme også i framtiden, svarte Rey at Mansholt ikke utelukket tilpasninger for landbruket ved utvidelsen av EEC.⁷⁰

”Vanskelig å få godtatt at hele Norge er et regionalt problem”⁷¹

Disse topografiske og klimatiske utfordringene norske politikere understreket, må ses i sammenheng med utfordringene andre land hadde, for å vurdere sjansene for særordninger.

⁶⁸ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 73; St. meld. nr. 86, 1966-67, 54.

⁶⁹ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Kommisjonens ”utenriksminister” Jean Rey, 24.oktober.1967.

⁷⁰ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Willochs samtale med Kommisjonens ”utenriksminister” Jean Rey, 24.oktober.1967.

⁷¹ Uttalelse fra Willy Brandt. Sitert i UD, S. 44.36/6.84, Bd. 28, Utenriksminister Brandts møte i Oslo, 26. juni 1967.

Jeg har allerede stadfestet at britene ville få store problemer med å tilpasse seg CAP, men som Finn Moe, fra Arbeiderpartiet og nestformann i utenrikskomiteen, sa under debatten i Stortinget: ”Det er nok så at vi har Jotunheimen og Langfjellene, men vi bør ikke glemme at Fellesskapet har en god del av Alpene, at Italia har Apenninene og Frankrike Pyrenéene.”⁷² Han mente ikke med det at det ville være vanskelig å få særordninger der en virkelig kunne påvise vansker, men han påpekte at særordninger det ikke var grunnlag for, neppe ville bli imøtekommet. Finn Moe hadde nok noe rett i sin analyse. Da Willy Brandt var i Oslo i slutten av juni 1967, etter at stortingsmeldingen var lagt fram, uttalte han at et norsk krav om varige særordninger for jordbruket ikke ville bli godt mottatt i EEC.⁷³ Han mente at dersom en hel næringsgren skulle omfattes av en særordning, ville heller assosiering være en mer passende tilknytningsform. Handelsminister Willoch og utenriksminister Lyng argumenterte for at det som var sagt i stortingsmeldingen måtte ses i en regionalpolitisk sammenheng, og viste til at jordbruket var grunnlaget for bosetting i store deler av landet. Til dette svarte Brandt at hele landet neppe kunne bli godtatt som et regionalt problem.⁷⁴

Det er umulig å si om Norge hadde fått gjennomslag for sitt krav om varige spesialordninger for jordbruket. Likevel kan Brandts holdning tyde på at til tross for at beskyttelsen av jordbruket ble presentert som et regionalpolitisk og et sosialpolitisk argument, var ikke situasjonen i jordbruket tilstrekkelig ugunstig for en slik behandling.

Oppsummering og konklusjon

På en måte kan det se ut til at det ikke var så store kontroverser i regjeringen om hvordan landbruket, og spesielt jordbruket skulle behandles i forbindelse med et eventuelt medlemskap i EEC. Det var enighet om at næringen trengte særordninger, og det var en utbredt tro på at EEC ville innfri. Jordbrukets stilling ved medlemskap fikk mye oppmerksomhet. Særlig Willoch tok opp spørsmålet i møte med representanter fra Kommisjonen i EEC og regjeringene i EEC-landene. Dette sier noe om hvor viktig det var med tilfredsstillende særordninger, og hvor stor betydning det hadde for samarbeidet i regjeringen. I stortingsmeldingen het det at det var nødvendig med varige spesialordninger innenfor rammen av Romatraktaten. Denne formuleringen var et kompromiss mellom Høyre og Senterpartiet.

⁷² St. tid., debatt om Norges forhold til Europeiske fellesskap, 11.-13. juli 1967, 4311. Moe.

⁷³ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 28, Utenriksminister Brandts møte i Oslo, 26. juni 1967.

⁷⁴ UD, serie 44.36/6.84, Bd. 28, Utenriksminister Brandts møte i Oslo, 26. juni 1967.

Den bekreftet Senterpartiets krav om at særordningene skulle være varige og gjelde hele jordbruket. Videre fikk Høyre gjennomslag for at ordet "spesialordninger" skulle brukes framfor "særordninger" fordi partiet mente at benevnelsen sær virket mer negativ enn spesial, og Norge ville dermed bli oppfattet som mer genuint interessert i medlemskap.

Samtidig må vi kunne tenke oss at "innenfor rammen av Romatraktaten" oppfylte to behov. For Høyre var det enda et positivt signal til EEC om at Norge var innstilt på å akseptere Romatraktaten. For Senterpartiet var det en formulering som viste at Romatraktaten inneholdt rom for å gi det norske jordbruket de særordningene det trengte. Senterpartiet la også en forståelse av Luxembourgkompromisset som en degradering av overnasjonaliteten til grunn for dette argumentet. Blant andre Borten argumenterte for at Luxembourgkompromisset ga medlemslandene anledning til å legge ned veto i saker som var av særlig nasjonal interesse. Han mente derfor at jordbrukets muligheter for gode særordninger var sterkere i 1967 enn forrige gang Norge søkte om medlemskap. Sammen med denne forståelsen av Luxembourgkompromisset, ga formuleringen "innenfor rammen av Romatraktaten" de av Senterpartiets velgere som var bønder, et inntrykk av at Romatraktaten ikke var fullt så streng at jordbruket ikke ville opprettholdet sin plass i det norske samfunnet.

Hvorvidt regjeringen var klar over at det fantes to ulike måter å tolke denne formuleringen på, er ikke godt å si. På den ene siden kan formuleringen ha vært et så tydelig kompromiss at det var meningen at den kunne tolkes både i Høyres og i Senterpartiets favør. Det kan imidlertid også tenkes at formuleringen ikke ble tillagt så mye vekt fordi det var så stor sannsynlighet for at medlemskapsforhandlingene ville bli brutt dersom det i det hele tatt kom til reelle forhandlinger. På samme måte som vi har sett tidligere, mener jeg det er grunn til å holde disse to av Tamnes' forklaringer tett sammen.

Innledningsvis spurte jeg hvordan Høyre kunne gå med på den påfallende lange listen over forbehold, spesielt for landbruket. Dette henger selvsagt sammen med at Høyre var klar over problemene i jordbruket og at en del av partiets jordbrukspolitik var bruk av subsidier for å bevare næringen. Samtidig var det Høyre som var mest opptatt av at Norge måtte overbevise EEC om at medlemskap var det endelige målet. Disse to hensynene lot seg kombinere bare til en viss grad. Av hensyn til det videre samarbeidet i regjeringen var Høyre nødt til å la Senterpartiet kjøre fram krav om varige særordninger. Høyres defensive holdning i behandlingen av jordbruket må ses i sammenheng med hva medlemskap kunne innebære for

fiskeriene. Som vi skal se i neste kapittel, er det grunn til å tro at Senterpartiet fikk fremme sin politikk for jordbruket, mot at Høyre fikk Senterpartiet til å holde en lav profil overfor fiskerne. Det er grunn til å anta at dersom det hadde vært stor mulighet for norsk medlemskap, ville ikke en tilsynelatende prioritering av bøndene framfor fiskerne funnet sted. Det ville vært politisk umulig, særlig for Senterpartiet som rekrutterte flesteparten av sine velgere fra primærnæringene, til tross for at regjeringen hadde en strategi for å beskytte fiskerne uten å søke om særordninger.

Sære ordninger uten særordninger

Markedsadgang for eksport av fiskevarer og beskyttelse av norske fiskere

For jordbrukets del var det ikke vanskelig å velge beskyttelse av næringen, framfor markedsadgang. For fiskerinæringen derimot var dette dilemmaet til stede i aller høyeste grad. Dette overordnede dilemmaet trenger enda en nyansering når det er snakk om fiskerienes stilling ved medlemskap. Markedsadgangen var viktig for den delen av fiskerinæringen som besto av bearbejdede fiskevarer, det vil si for det meste frossen og hermetisk fisk. Fiskeriene utgjorde, sammen med jordbruket, grunnlaget for bosettingen langs kysten. For at det spredte bosettingsmønsteret skulle opprettholdes var fiskeriene organisert i små enkeltenheter. Disse ville ikke være konkurransedyktige på det markedet det utvidede EEC ville omfatte. Likevel var eksporten av fiskevarer stor fordi norske myndigheter hadde vært nøye med å regulere fisket innenfor den norske fiskerigrensen. Men noen unntak var det bare nordmenn som drev fiske i dette området, som besto av noen av de rikeste fiskebankene i Vest-Europa. Denne konkurransefordelen ville forsvinne ved medlemskap fordi EEC la opp til at medlemslandenes sjøterritorium skulle tilfalle EEC som helhet. Det var ikke tillatt for medlemslandene å diskriminere på nasjonalt grunnlag, det vil si at ved medlemskap ville alle EECs fiskere få fiske innenfor den norske fiskerigrensen. De små norske fiskerienhetene ville tape konkurransen i møtet med EECs fiskere.

En mulighet regjeringen hadde til å beskytte fiskerne, var å søke om særordninger for fiskeriene. Likevel ble ikke dette gjort, og det ser heller ikke ut til å ha vært oppe til diskusjon i regjeringen i særlig grad. Fiskeriminister Oddmund Myklebust fra Senterpartiet forsøkte som Tamnes skriver, å ta tyren ved hornene og kreve særordninger for hele sektoren, med dette ble avvist i regjeringen.¹ Dette tilsynelatende fraværet av omtanke for fiskerne skyldes to forhold. For det første husker vi fra forrige kapittel at Norge ble frarådet å søke om særordninger for hele jordbruket. Dersom regjeringen i tillegg skulle be om særordninger for fiskeriene, ville den signalisere en enda sterkere motvilje mot å akseptere Romatraktaten. For

¹ Tamnes, *Oljealder*, 166.

det andre ser det ut til at regjeringen så for seg at fiskerne kunne beskyttes uten bruk av særordninger. Selv om det ikke var tillatt å diskriminere fiskere på nasjonalt grunnlag, var det ingen ting i veien for å regulere fisket på annet vis, for eksempel ved å forby tråling i bestemte områder langs kysten. Det kan se ut til at dette var en ordning regjeringen mente kunne kompensere for fraværet av særordninger.

For landbruket var CAP til dels godt etablert til tross for at det kan innvendes at de faktiske erfaringene var få ettersom den felles landbrukspolitikken fortsatt var ung. I 1967 var ikke EECs felles fiskeripolitikk ferdig utformet. Det eksisterte bare et forslag fra Kommissjonen som ennå ikke var vedtatt av Ministerrådet, og derfor ikke innført som offisiell politikk. Da Markedsutvalget skulle forsøke å beregne konsekvensene av EEC-medlemskap for denne næringen, valgte den å ikke ta stilling til saken, og viste til at ettersom det ikke fantes en felles fiskeripolitikk, fantes det heller ikke noe å beregne konsekvensene av. Derimot mente Markedsutvalget at det var sannsynlig at Norge ville få delta i utformingen av denne politikken, dersom landet kom med i EEC.

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er hvordan regjeringen og regjeringspartiene håndterte dilemmaet en felles fiskeripolitikk representerte. Det er flere årsaker til at dilemmaet i aller høyeste grad gjorde seg gjeldende for denne sektoren. For det første ville medlemskap få økonomiske konsekvenser for fiskeriene. Å stå utenfor et utvidet EEC ville få omfattende negative økonomiske konsekvenser fordi Norge måtte betale toll på eksport til EEC. Motsatt ville det være en økonomisk fordel å bli med i et utvidet EEC, fordi eksportinntektene ville være høye ettersom Fellesskapet da ville omfatte de største mottakerlandene for norske fiskevarer. Et forventet resultat var derfor at norske fiskere ikke lenger kunne drive en del av fisket på samme måte som tidligere. I likhet med situasjonen i jordbruket ville dette føre til at grunnlaget for bosetting langs kysten ville forsvinne.

Fordi situasjonen var så vanskelig, kan det tenkes at regjeringens motiv for å gå utenom hele fiskerispørsmålet kan knyttes til Tamnes' tese om det hypotetiske skjæret ved hele EEC-saken. Er det rimelig å anta at regjeringen oppfattet dilemmaet som så problematisk at den skjøv det foran seg og for seg selv begrunnet det med at det var umulig å vurdere virkningene av medlemskap fordi det ikke forelå en ferdig utformet felles fiskeripolitikk?

EECs fiskeripolitikk anno 1967

Den felles fiskeripolitikken var altså ikke ferdig utformet da Borten-regjeringen behandlet medlemskapsspørsmålet i 1967. Likevel var ikke forslaget til et slikt samarbeid i EEC tatt helt ut av det blå. I EECs forvaltningsapparat utgjorde fiskeri en liten avdeling under Generaldirektoratet for landbruk. I Romatraktaten sto det lite om fiskeri, men det var nevnt i samme artikkel som den felles landbrukspolitikken.² Hvorvidt dette var nøye planlagt eller mer tilfeldig, har Mike Holden diskutert i sin bok *The Common Fisheries Policy*. Han hevder at organiseringen kan ha vært tilfeldig fordi landbruk og fiske i medlemslandene var forbundet med hverandre i det statlige forvaltningsapparatet, men at de opprinnelige medlemslandene i all hovedsak var opptatt av landbruk.³ Gaute Heyerdahl legger dette til grunn i sin masteroppgave om etableringen av EECs fiskeripolitikk, og legger til at EECs Økonomiske og Sosiale Komité mente at landbruk og fiskeri kunne likestilles på grunn av de naturlige og klimatiske likehetene mellom dem.⁴ Videre skriver Holden at fram til 1960-årene hadde ikke EEC ressurser til å utarbeide en felles fiskeripolitikk, fordi de var opptatt med å etablere tollunionen og landbrukspolitikken. Dette medførte at Kommisjonen ikke hadde noen fiskeriekspertise. Den benyttet seg derimot av eksperter som ikke var permanent knyttet til Kommisjonen, og som naturlig nok var påvirket av nasjonale interesser.⁵

I oktober 1963 presenterte Kommisjonen sin første utredning om fiskerisektoren. Rapporten la mest vekt på de sosiale forholdene i medlemslandenes fiskerier, og fokuserte særlig på struktur og organisasjon.⁶ I desember 1965 bestemte regjeringssjefene i EEC at de ville ha grundigere utredninger om en felles fiskeripolitikk, og et nytt forslag til prinsipper for fiskeripolitikken ble presentert i juni 1966.⁷ Det var dette forslaget den norske regjeringen hadde å forholde seg til. Rapporten besto av to deler. Den første delen var en ny utredning om fiskerisektoren i medlemslandene, mens den andre delen var et forslag til grunnleggende prinsipper for politikken.⁸

² "Med landbruksvarer forstås produkter fra jorden, fra husdyrhold og fra fiske (...)" Artikkel 38 i Romatraktaten.

³ Mike Holden, *The Common Fisheries Policy*, 16. I Tyskland og Nederland sorterte landbruk og fiskeri under samme departement.

⁴ Gaute Heyerdahl, "Etableringen av EFs felles fiskeripolitikk, 1958-1970", Masteroppgave, NTNU, 2007, 22.

⁵ Holden, *The Common Fisheries Policy*, 18.

⁶ Heyerdahl, "Etableringen av EFs felles fiskeripolitikk", 26.

⁷ Mark Wise, *The Common Fisheries Policy of the European Community*, (New York: Methuen, 1984), 88-89.

⁸ Heyerdahl, "Etableringen av EFs felles fiskeripolitikk", 28.

Hovedmålsettingen i EECs fiskeripolitikk var å øke produktiviteten i fiskerinæringen, sikre befolkningen som var tilknyttet fiskerinæringen en rimelig levestandard, stabilisere markedene, garantere tilførselene og sikre rimelige leveranser til forbrukerne. Det var en slående likhet mellom denne målsettingen og målsettingen for den felles landbrukspolitik. Heyerdahl hevder at Kommisjonen bare byttet ut ordet "landbruk" med "fiskeri".⁹ Dette styrker i så fall argumentet om at det var mer eller mindre tilfeldig at fiskeripolitikken sorterte under den felles landbrukspolitikken, slik Holden argumenter for, fordi det signaliserer at Kommisjonen ikke prioriterte fiskerisektoren like høyt. Markedsutvalget mente at EECs målsetting ikke var på kollisjonskurs med den norske målsettingen for fiskerinæringen.¹⁰ Imidlertid ville spesielt etableringsretten utgjøre et problem dersom EECs fiskeripolitikk skulle anvendes på norske forhold. I Kommisjonens forslag kom det fram at alle EECs fiskere skulle ha lov til å fiske i det som skulle regnes som EECs felles sjøterritorium. Det vil si at de sjøområdene som tilhørte de ulike medlemslandene til sammen skulle utgjøre EECs felles sjøterritorium. Dette var som nevnt det store stridstemaet for norske fiskerier, og regjeringen hevdet at dette var det mest fundamentale spørsmålet når det gjaldt norsk fiskerinæring og dens framtid fordi det angikk råderetten over de rike naturressursene som fantes i norsk sjøterritorium.¹¹

Utvidelsene av den norske sjøgrensen

Innledningsvis var jeg så vidt inne på at norske myndigheter i stor grad hadde regulert fiskeaktiviteten innenfor den norske fiskerigrensen slik at det var en stor overvekt av nordmenn som drev fiske i dette området. Det norske sjøterritoriet strakte seg til 12 nautiske mil utenfor de ytterste øyer og skjær. Norge hadde inngått spesialavtaler med Storbritannia og Sovjet om at de fikk fiske på bestemte områder innenfor 12-milsgrensen. Disse avtalene skulle vare fram til 31. oktober 1970, og det var en erklært målsetting fra norsk side om at de ikke skulle forlenges. Tyskland, Danmark og Sverige hadde også fått tilsvarende avtaler, men uten tidsbestemmelser.¹² Det var heller ikke tillatt for andre enn nordmenn å tilvirke eller lande fisk innenfor fiskerigrensen. På grunn av den lange kysten og de rike fiskeforekomstene

⁹ Heyerdahl, "Etableringen av EFs felles fiskeripolitikk", 28.

¹⁰ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 86.

¹¹ St. meld. nr. 86, 1966-67, 60.

¹² Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 366.

i norsk sjøterritorium, var Norge Vest-Europas klart største fiskerinasjon, og blant de seks fremste i verden.¹³

Dette var tradisjonell norsk fiskeripolitikk, og denne proteksjonistiske holdningen gikk ikke upåaktet hen hos de andre fiskerinasjonene i Vest-Europa. I perioden 1945 til 1965 hadde det norske sjøterritoriet blitt utvidet i to omganger.¹⁴ I 1951 fikk Norge etter en feide med britene om sjøgrensene utenfor Nord-Norge, gjennomslag i Haag-domstolen for å bevare sjøgrensen på fire nautiske mil som var opprettet ved kongelig resolusjon i 1935. Norge fikk anerkjent prinsippet om at sjøgrensen utenfor Nord-Norge skulle trekkes i rette linjer med utgangspunkt i de ytterste øyer, skjær og nes. Året etter ble det samme prinsippet vedtatt også for resten av kysten.¹⁵ Den andre utvidelsen fant formelt sted i 1961 da Norge etter to mislykkede internasjonale havrettskonferanser utvidet sin fiskerigrense til 12 nautiske mil. I 1963 erklærte Norge overhøyhet over egen kontinentalsokkel, og statene rundt Nordsjøen ble enige om å dele den sokkelen som ble igjen i midten etter midtlinjeprinsippet.¹⁶

Den norske holdningen under den vesteuropeiske fiskerikonferansen i 1963-64

Etter at EEC-forhandlingene brøt sammen i 1963, tok britene initiativ til en vesteuropeisk fiskerikonferanse fordi de ønsket å legge grunnlaget for en felles fiskeripolitikk for Vest-Europa. Med det tok de sikte på å skape en ny plattform for senere forhandlinger med EEC.¹⁷ Denne konferansen er viktig fordi den forteller mye om hvordan norske myndigheter så på et slikt samarbeid. Allerede før konferansen var kommet i gang, hadde nordmennene markert sin skepsis mot britenes forslag om å drøfte fiskerirettigheter, markedsadgang, etableringsrettigheter samt regler for fiskevern og oppsyn. Eriksen og Pharo skriver at det i Norge var en uttalt frykt for de mulige konsekvensene for det norske fiskeriregimet. Regjeringen stilte derfor to betingelser i forkant av konferansen. Den første var at det ikke skulle forhandles om den norske fiskerigrensen, og den andre var at Island skulle delta slik at Norge stilte med en mulig alliert i oppfatningen om at markeds- og vernespørsmål burde stå i

¹³ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 356.

¹⁴ For mer om fiskerigrenseutvidelsene for perioden 1949-1965, se for eksempel Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 353-380.

¹⁵ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 358-359.

¹⁶ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 359-362.

¹⁷ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 366.

sentrum.¹⁸ Gerhardsen-regjeringens mål var altså å skape et europeisk fiskeriregime etter omtrent samme mønster som det norske.¹⁹

Under forhandlingene i London møtte den norske delegasjonen hard motstand og ble isolert i de fleste spørsmål. Diskusjonen var konsentrert rundt fiskerigrensene, og selv de innrømmelsene som var helt uakseptable for de norske fiskeriinteressene, og dermed også for regjeringen, var utilstrekkelige i London. Britene antydte en overgangsordning fram til 1984 og var dessuten primært interessert i å fiske nord for Stad. Situasjonen ble ikke bedre av at de fleste på konferansen godtok unntaksordninger for Færøyene, Grønland og Island. Verken Storbritannia eller EEC kunne godta særordninger for Norge begrunnet i særlige geografiske, økonomiske eller bosettingsmessige forhold, slik nordmennene hadde argumentert for både under EEC-forhandlingene og London-konferansen.²⁰ Konferansen munnet ut i ni avtalepunkter, og alle disse var uakseptable for Norge. Det viktigste var at Norge ikke kunne godta de tidsbestemte overgangsrettighetene for deltakerlandene i kystbeltet mellom en 3- og 6-milsgrense, og evigvarende rettigheter i den ytre sonen mellom 6 og 12 mil. Det var også uaktuelt for Norge å akseptere grunnlinjepinsipper som avvek fra Haag-domstolens kjennelse om å trekke sjøgrensen i rette linjer. I tillegg var det uaktuelt å avstå den eksklusive retten til å regulere fisket innenfor sjøterritoriet.²¹

De indrepolitiske problemene

Eriksen og Pharo peker på at i likhet med i siste fase av EEC-forhandlingene i 1962-63, var regjeringen og Utenriksdepartementet i større grad enn Fiskeridepartementet villig til å gi motytelser for å oppnå økt markedsadgang og en sikker anerkjennelse av 12-milsgrensen. På Stortinget fikk regjeringen kun en nølende oppslutning om denne linjen.²² Bent Røiseland fra Venstre og Finn Moe fra Arbeiderpartiet ledet an i presset om å gi mer omfattende konsesjoner, mens de som i utgangspunktet var skeptiske til regjeringens opplegg, advarte mot glideflukt. I utenriks-, sjøfarts- og fiskerikomiteene på Stortinget utgjorde EEC-motstanderne fra 1962 kjernen i en gruppe som advarte mot å drive hestehandel med landing

¹⁸ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 366-367. Regjeringen antok at Island delte det norske standpunktet. Det samme gjaldt Sovjetunionen, men utenriksminister Lange lyktes ikke å få landet til å delta.

¹⁹ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 367. Dette var for øvrig også målet under FTA-forhandlingene i 1958.

²⁰ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 367-368.

²¹ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 368.

²² Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 367.

og etablering. De var mer opptatt av å beholde kontrollen med ressursene enn å sikre økt markedsadgang.²³

Fiskerigrensen hadde også en sentral plass under EF-forhandlingene i 1970. Øystein Hagland skriver i sin masteroppgave om Storbritannias syn på de norske EF-forhandlingene fra 1970 til 1972, at den politiske prestisjen som utvidelsen hadde gitt, samt den lokale betydningen av fiskeriene, ble det altoverskyggende problemet for Norge i fiskeriforhandlingene. En norsk avståelse av ressurser eller norske fiskeres rettigheter, ville vært vanskelig rent innenrikspolitisk.²⁴ Da fiskeriforhandlingene kom i gang i juni 1970, var det to mulige alternativer til EECs politikk som utkrystalliserte seg i den norske debatten. En mulighet var å kreve et ubetinget nasjonalt fortrinn som kunne skje ved at Norge ble innrømmet et særlig unntak, eller ved at EEC endret sin allmenne fiskeordning slik at nasjonalstaten kom i forgrunnen. Fiskerinæringen og mellompartiene forskanset seg bak dette alternativet. Den andre muligheten var å bygge på de etableringsrettslige reglene i Romatraktaten, men så innføre et bosettingskrav og forlange at selskapene ble forankret i norskekysten. Høyre foretrakk denne linjen, og argumenterte med at resultatet ikke nødvendigvis måtte bli dårligere enn ved det første alternativet. Derimot ville Norge stille langt sterkere ved å følge et slikt forhandlingsopplegg.²⁵ Under forhandlingene godtok EF en ordning med nasjonalt kystfiske ut til seks mil, men fastholdt at resten måtte være felles hav. Da Norge og de andre søkerlandene avviste dette standpunktet, tilbød EF en særordning ut til 12 mil i avgrensede områder.²⁶ Norge fikk altså innvilget særordninger, selv om de ikke gjaldt for hele kysten. I tillegg gikk Fiskeridepartementet inn for at alt trålfiske skulle være forbudt fra 1. juli 1974, et forslag som fikk blandet mottakelse i Stortinget. Med et knapt flertall ble det likevel vedtatt at trålere på inntil 500 tonn skulle få fiske inntil den tidligere fiskerigrensen på fire mil.²⁷

²³ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 367.

²⁴ Øystein Hagland, "Storbritannias syn på de norske EF-forhandlingene", Masteroppgave, UiO, 2009, 30.

²⁵ Tamnes, *Oljealder*, 172-173.

²⁶ Tamnes, *Oljealder*, 176.

²⁷ Abraham Hallenstvedt og Bjørn Dynna, *Fra skårunge til høvedsmann. Med Norges Fiskarlag gjennom 50 år*, (Oslo: Norges Fiskarlag, 1976), 415.

Et vedvarende problem

I forbindelse med spørsmålet om en ytterligere utvidelse av fiskerigrensen i 1970- og 80-årene, var det noe av de samme hensynene som var gjenstand for diskusjon.²⁸ Til tross for at de nordlige havområdene i utgangspunktet var et av verdens beste fiskeområder, så framtida mørk ut. I Norskehavet hadde sildebestanden blitt fisket ned i slutten av 1960-årene, og i 1970-årene var også torskestammen i fare. Derfor ville det være en fordel å utvide fiskerigrensene for å sikre at norske fiskere hadde førsterett på ressursene. I tillegg var dette også en effektiv måte å utøve kontroll med ressursene fordi norskemyndigheter kunne regulere omfanget av fisket innenfor fiskerigrensen.²⁹ Mot en norsk utvidelse sto blant annet argumentet om at det kunne true markedsadgangen.³⁰ Ønsket om å finne en løsning som balanserte både kontroll med ressursene og markedsadgangen strakte seg altså over lang tid, og var ikke verken mer eller mindre problematisk for Borten-regjeringen enn for noen andre. Borten-regjeringens håndtering av dette dilemmaet representerte altså ikke noe form for brudd i norsk fiskeripolitikk. Bekymringen for overfiske tiltok utover 1970-årene, men dette ble også i 1967 brukt som et av hovedargumentene mot at utenlandske fiskere skulle få slippe til innenfor den norske fiskerigrensen.

Å slippe utenlandske fiskere innenfor den norske fiskerigrensen

I 1967 var det norske fisket i all hovedsak kystfiske. Dette var avgjørende for å opprettholde bosetting og næringsutvikling langs kysten. Strukturen i den norske flåten var med andre ord både geografisk, historisk og økonomisk betinget. Den økonomiske politikken som var ført, inkludert subsidiepolitikken, var sterkt medvirkende til denne strukturen. Regjeringen viste til at det var politisk enighet i Norge om at det var verdifullt, blant annet av nasjonale og distriktsmessige grunner å bevare fiskeren som en selvstendig men småskala næringsdrivende i kystbygdene.³¹ En slik målsetting ville være vanskelig å opprettholde dersom Norge skulle tilpasse seg de målsettingene som var lagt i Kommisjonenens forslag til felles fiskeripolitikk.

²⁸ I 1977 ble det etablert en økonomisk sone på 200 nautiske mil rundt Fastlands-Norge. En stat har ikke suverenitet over den økonomiske sonen, den har kun rett til å forvalte og utnytte naturressursene. Det vil si at andre stater har rett til blant annet skipsfart og fiske i dette området.

²⁹ Tamnes, *Oljealder*, 281. Presset om å utvidet økte også etter hvert som vesteeuropeiske trålerflåter var blitt utestengt fra fiskebankene utenfor Latin-Amerika og Vest-Afrika.

³⁰ For en mer helhetlig framstilling, se for eksempel Tamnes, *Oljealder*, 279-291.

³¹ St. meld. nr. 86, 1966-67, 57.

Det var som nevnt erklært politikk at nasjonal råderett til fiskeforekomstene innenfor fiskerigrensen på 12 nautiske mil, var det aller viktigste i norsk fiskeripolitikk. Da Kommisjonen gikk inn for at det skulle være fri adgang til ressursene, begrunnet den dette med at fiskerettighetene måtte følge Romatraktatens prinsipper om etableringsrett og ikke-diskriminering, samt bestemmelser om fri flyt av varer, kapital og arbeidskraft.³² Å legge Romatraktatens prinsipper til grunn skulle tilsi at tilvirkning, pakking og omlasting av fisk også skulle være tillatt innenfor fiskerigrensen, noe som også var i strid med Fiskerigrenseloven. En lov kan selvsagt endres, men den vil alltid være et uttrykk for et ønske om hvordan noe bør være.

Overfiske

Et problem knyttet til økt fiskeaktivitet innenfor 12-milsgrensen gjaldt beskatning av fiskeforekomstene. Markedsutvalget skrev i sin rapport at det var vanskelig å anslå hvor mye fisk som ble fanget av utenlandske fartøyer innenfor fiskerigrensen. Utvalget forutsatte at interessen ville øke betydelig dersom det skulle være fritt fram for fiske også innenfor seks mil, og fryktet store beskatningsproblemer.³³ De bestandene som dannet grunnlaget for det norske fisket kunne bli utsatt for overfiske slik at det kunne få alvorlige følger for fiskerinæringen, spesielt for kystfisket i Nord-Norge. Regjeringen hevdet at fremmede trålere i Barentshavet, utenfor Finnmark og Vesterålen hadde vært viktige årsaker til at den norsk-arktiske torske- og hysestammen var blitt kraftig overfisket og sterkt redusert i perioden etter annen verdenskrig.³⁴ Utenrikskomiteen mente det måtte legges stor vekt på hensynet til å opprettholde fiskebestanden i norske farvann fordi det var et fundamentalt spørsmål for Norge på nasjonalt grunnlag, å verne naturressursene som norsk fiskerinæring var bygd på.³⁵

Trålfritt kystfarvann

Markedsutvalget trakk fram en annen ugunstig konsekvens av økt fiske innenfor fiskerigrensen. Utvalget hevdet at et utvidet trålfiske langs norskekysten kunne øke faren for

³² Heyerdahl, "Etableringen av EFs felles fiskeripolitikk", 28.

³³ Kommisjonens forslag gjaldt også fiske innenfor seks mil, men dette var det uenigheter om innad i EEC. Frankrike og Italia hadde mange fiskere med lav produktivitet sammenlignet med Tyskland og Nederland som hadde små men effektive fiskerisektorer. Italia fisket mellom 80 og 90 prosent av sin fangst i eget farvann, og hadde derfor stor interesse av å beskytte egne fiskerisone. Halvparten av den franske fangsten kom fra kystfisket, mens den andre halvparten kom fra det langt mer produktive havfisket, så heller ikke Frankrike ønsket en felles tilgang på ressursene. Heyerdahl, "Etableringen av EFs fiskeripolitikk", 19-20.

³⁴ St. meld. nr. 86, 1966-67,60.

³⁵ Innst. S. nr. 289, 1966-67, 532.

kollisjoner og ulykker mellom trål og andre redskaper som line og garn.³⁶ I Kommissjonens forslag var det ikke noe forbud for medlemslandene mot å regulere fisket selv så lenge det ikke innebar diskriminering. En mulighet for Norges del var å forby trålfiske innenfor grensen eller i enkelte områder, så lenge det var i tråd med de generelle fiskerimålsettingene.³⁷ Det vil si at de negative konsekvensene kunne begrenses gjennom regulering. Norges Fiskarlag mente at dersom Norge gikk inn i EEC, måtte all tråling innenfor 12 mil bli forbudt etter at avtalene med de andre landene gikk ut i 1970.³⁸ Utenrikskomiteen var av samme oppfatning og understreket at vilkårene for norsk fiskerinærings framtid var et trålfritt kystfarvann.³⁹ Regjeringen gjorde oppmerksom på at dersom Norge ble EEC-medlem, var det ingen mulighet til å operere med to trålgrenser hvor den ene gjaldt for norske fiskere og den andre for utenlandske.⁴⁰ Sigurd Ekeland ved den norske ambassaden i Brussel sendte i august 1967, altså etter at søknaden var sendt, til Utenriksdepartementet et utkast til avsnittet om Norge, som skulle inngå i Kommissjonens rapport om en utvidelse av EEC.⁴¹ I dette notatet skrev Ekeland at Kommissjonen antok at under forhandlingene med Norge måtte en ha som mål å oppnå enighet om grunnleggende prinsipper for den framtidige felles fiskeripolitikken. Ekeland mente at denne uttalelsen var et utslag av bitterhet over norsk forskjellsbehandling for tråling innenfor 12-milsgrensen, og på eksperthold i enkelte EEC-land, over den norske holdningen under London-konferansen. Det kan derfor se ut til at den norske holdningen under den vesteuropeiske fiskerikonferansen ville bidra til å gi Norge et dårligere utgangspunkt for forhandlinger med EEC om beskyttelse av de norske fiskerne.

Dette sterkt uttrykte ønsket om et trålfritt kystfarvann er det grunn til å dvele ved. For det første kan det være grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt dette i seg selv var et mål for noen av partiene. Blant regjeringspartiene var det bare KrF som hadde programfestet at norske fiskefelter skulle vernes, mens verken Senterpartiet, Høyre eller Venstre nevnte fiskerigrensen i sine partiprogram.⁴² Arbeiderpartiet gikk inn for at 12-milsgrensen skulle opprettholdes, og at arbeidet for å sikre naturgrunnet skulle fortsette.⁴³ Det kan altså se ut til at det var en

³⁶ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 93.

³⁷ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 93.

³⁸ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 27, Fra Norges Fiskarlag, 25. mai 1967.

³⁹ Innst. S. nr. 289, 1966-67, 532.

⁴⁰ St. meld. nr. 86, 1966-67, 60-61.

⁴¹ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 29, Fortrolig notat fra ambassaden i Brussel. CEEs utvidelse, 5. august 1967.

⁴² KrFs arbeidsprogram 1965-69; Senterpartiets prinsipp-program 1965; Høyres hovedprogram, 1965; Venstres arbeidsprogram, 1965-69.

⁴³ Arbeiderpartiets arbeidsprogram, 1966-69.

splittelse mellom regjeringen og opposisjonen i dette hensynet, men den var ikke nødvendigvis reell eller alvorlig. Trålgrensespørsmålet aktualitet var delvis bestemt av hvorvidt EEC-spørsmålet var oppe til debatt. Eriksen og Pharo gjør rede for hvorfor dette spørsmålet var aktuelt også under havrettskonferansen i Genève i 1958, og viser hvordan spørsmålet også da kom på dagsorden, fordi en situasjon med andre lands trålere i norsk kystfarvann virket truende for de norske fiskeriene.⁴⁴

Til tross for at et trålfritt kystfarvann ikke var så viktig for partiene, var det andre hensyn som gjorde at spørsmålet ble så viktig i forbindelse med EEC-saken. I og med at det som regel var mye fisk å hente langs kysten, var dette et ettertraktet område for utenlandske fiskere. Særlig britene hadde store forventninger til å drive fiske utenfor norskekysten. Dette ønsket hadde britene uttrykt helt siden Haag-domstolens kjennelse i 1951 om at den norske sjøgrensen på fire nautiske mil skulle trekkes i rette linjer. Ønsket var like brennende under de norske fiskeriforhandlingene med EEC i 1970.⁴⁵ Konkurransen ville med andre ord bli hard. Tatt i betraktning at regjeringen vurderte den norske fiskeflåten til å ikke være konkurransedyktig, kan det være grunn til å se på et trålforbud som en måte å beskytte fiskerne på. På grunn av regelen om ikke-diskriminering, kan forslagene om et trålfritt kystfarvann ha sprunget ut av en erkjennelse av at i konkurranse med utenlandske trålere, ville de norske fiskerne tape. At Norges Fiskarlag ønsket et slikt forbud styrker dette argumentet. Abraham Hallenstvedt og Bjørn Dynna hevder i boken *Fra skårunge til høvedsmann*, om Norges Fiskarlags historie, at det er mye som tyder på at organisasjonens restriktive holdning til trålfiske innenfor fiskerigrensen hang nøye sammen med spørsmålet om norsk EEC-medlemskap. De peker nettopp på denne frykten for at også EECs trålere skulle få fiske innenfor grensen når det var tillatt for norske trålere. Videre peker de på at dette var en generell oppfatning også på et høyere nivå.⁴⁶

Hensynet til kollisjoner mellom trålere og andre redskaper som liner og garn, later derfor til å være et vikarierende argument. Det var nemlig dette, i tillegg til beskatningsproblemene, Markedsutvalget la til grunn da det anbefalte trålforbud langs kysten.⁴⁷ Da handelsminister Willoch var i Haag i mars 1967, framhevet han betydningen av variasjoner i båttyper og

⁴⁴ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 362-363.

⁴⁵ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 353; Hagland, ”Storbritannias syn på de norske EF-forhandlingene”, 36-37.

⁴⁶ Hallenstvedt og Dynna, *Fra skårunge til høvedsmann*, 415.

⁴⁷ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 92-93.

redskapstyper mellom ulike deler av den norske fiskerinæringen, og understreket at det var store forskjeller på havfiske og kystfiske. Han påpekte at det fra norsk side derfor kunne være ønskelig å trekke en grense mellom forskjellige typer fiskerier. En slik grense skulle ikke diskriminere på grunnlag av nasjonalitet, men være motivert ut fra praktiske hensyn. Generaldirektør Franke i det nederlandske Landbruks- og fiskeriministeriet svarte at dersom prinsippet om ikke-diskriminering ble ivaretatt slik at andre nasjoner ble gitt anledning til å fiske i kystområder og fikk innvilget full landingsrett, kunne et slikt opplegg med regulering etter fiskets metode og art neppe by på vanskeligheter.⁴⁸ Heller ikke EECs landbrukskommissær, Sicco Mansholt, utelukket at det var mulig å begrense antall trålere langs norskekysten for å sikre fangsten for line- og garnfiskerne. For øvrig trodde ikke Mansholt at nederlandske fiskere ville dra til norskekysten og fiske med line.⁴⁹ Med denne uttalelsen fikk Willoch en bekreftelse på at et trålforbud ville være effektivt. Det er lite trolig at fiskere fra de øvrige EEC-landene ville reise til Norge å drive fiske med så ineffektive redskaper som garn og line.

Avvikling av statlige støttetiltak

Kommisjonen la altså opp til at det innenfor EECs område skulle være fri etableringsrett. Diskriminering på nasjonalt grunnlag innenfor 12-milsgrensen var dermed i strid med retningslinjene for en felles fiskeripolitikk. Dersom Kommisjonens forslag skulle gjøres gjeldene i Norge, ville ikke-diskrimineringen by på store utfordringer for norsk fiskerivirksomhet fordi den var bygd opp som en nasjonal industri uten mye rom for utenlandsk konkurranse om de norske råvarene. Ikke-diskriminering og de grunnleggende prinsippene i Romatraktaten lot seg ikke kombinere med subsidiering av norske fiskerier.

I Hovedavtalen som var inngått mellom Norges Fiskerlag og staten, var det et mål om at nasjonale støtteordninger skulle avvikles i løpet av en femårsperiode som gikk ut i 1968.⁵⁰ Avviklingen av støttetiltakene var i tråd med Høyres politikk for norsk fiskerinæring, men partiet la også vekt på at fiskerne hadde krav på en forsvarlig og rettferdig levestandard. Den generelle målsettingen kunne derfor ikke hindre direkte støtte til næringen i omstillingsperioder eller dersom det var nødvendig på grunn av betydelig svikt i inntektene.

⁴⁸ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 25, Fortrolig notat, Statsråd Willochs samtale i Haag med økonomiminister Bakker m.fl, 8. mars 1967.

⁴⁹ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 29, Referat fra drøftingene med visepresident Mansholt på Utenriksministerens kontor, 12. oktober 1967. Ettersom Mansholt var nederlander, snakket han på vegne av fiskere fra sitt eget land.

⁵⁰ Hovedavtale for fiskerinæringen, inngått 3. juni 1964 mellom Fiskeridepartementet og Norges Fiskerlag.

Siktepunktet skulle likevel være å hjelpe næringen til å stå på egne ben.⁵¹ Senterpartiet uttrykte ikke samme målsetting, men mente heller at staten skulle opprettholde de årlige tilskuddene og kapitaltilførselen til fiskerinæringen.⁵² Uenigheten i subsidiepolitikken mellom de to partiene kom altså tydeligere fram i forbindelse med fiskeriene, sammenlignet med for jordbruket. De to andre regjeringspartiene forfektet standpunkter som lå mellom ytterpunktene som Høyre og Senterpartiet representerte.⁵³ Selv om Arbeiderpartiet ikke gikk like langt som Høyre, var partiet opptatt av at fiskeriene først og fremst var en eksportnæring. Samtidig hadde Arbeiderpartiet heller ikke programfestet videreføringen av de statlige støttetiltakene til fiskeriene.⁵⁴ Det kan dermed se ut til at Arbeiderpartiet sto nærmere Høyre i spørsmålet om statlig støtte til næringen, sammenlignet med de andre regjeringspartiene.

Videre la Hovedavtalen opp til en effektivisering av fisket, tilvirkning og omsetning. Forutsetningen var at de øvrige støttetiltakene som ble gjennomført og utviklingen av markedspriser og kostnadsforhold, førte til en rimelig forbedring av fiskernes inntekter.⁵⁵ Dette var det politisk enighet om.⁵⁶ I 1967 var det imidlertid ingen ting som tydet på at det var mulig å avvikle statlige støtteordninger for norsk fiskerinæring med det første. Likevel er det verdt å merke seg at det var et mål at fiskerinæringen skulle klare seg uten subsidier, og at dette var det samme som et av grunnprinsippene i Romatraktaten. Da femårsperioden for avviklingen av støtteordningene var gått, tok Fiskeridepartementet opp spørsmålet om forlengelse av Hovedavtalen, og anbefalte at den ble forlenget fordi den hadde vært til stor nytte for fiskerinæringen og at det fortsatt var behov for statlige støtteordninger.⁵⁷ Fordi norsk fiskerinæring var sterkt avhengig av direkte produksjonsstøtte, mente Markedsutvalget at det kunne by på problemer å følge Kommisjonens målsetting.⁵⁸ Samtidig var Markedsutvalget av den oppfatning at de markedsregulerende tiltakene Kommisjonen foreslo, i tillegg til en utvidelse av EEC, ville føre til mindre behov for subsidier. Derfor mente utvalget at for Norge ville det være en fordel med en harmonisert subsidiepolitikk i de landene som konkurrerte hardest. Dette ville være en fordel for Norge fordi den felles fiskeripolitikken samtidig tok

⁵¹ Høyres hovedprogram, 1965.

⁵² Senterpartiets prinsipp-program, 1965.

⁵³ KrFs arbeidsprogram, 1965; Venstres arbeidsprogram 1965-1969.

⁵⁴ Arbeiderpartiets arbeidsprogram 1966-69.

⁵⁵ Hovedavtale for fiskerinæringen.

⁵⁶ Senterpartiets prinsipp-program, 1965; Høyres hovedprogram, 1965; Venstres arbeidsprogram 1965-69; KrFs arbeidsprogram 1965-69; Arbeiderpartiets arbeidsprogram, 1966-69.

⁵⁷ Hallenstvedt og Dynna, *Fra skårunge til høvedsmann*, 382-383.

⁵⁸ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 88.

sikte på å skape grunnlag for like konkurranseregler både når det gjaldt produksjon og handel.⁵⁹

Bosetting og sysselsetting - grunnlag for særordninger?

Hensynet til bosetting og sysselsetting var de viktigste årsakene til at det var en uttalt norsk politikk å subsidiere primærnæringene. Jordbruket hadde størst behov for slik hjelp, men behovet var også sterkt i fiskerinæringen. Norsk fiskerinæring var karakterisert ved mange små fiskerier langs kysten, og disse, sammen med jordbruket, var helt avgjørende for det spredte bosettingsmønsteret langs kysten, særlig i Nord-Norge. Så sent som i 1970 var 40 prosent av sysselsettingen i Nord-Norge knyttet til fiskeriene.⁶⁰ Fordi disse næringene kunne opprettholdes bare gjennom statlige pengeoverføringer, ble det, som vist i forrige kapittel, fremmet krav om særordninger for store deler av jordbruket. Tilsvarende krav kom ikke så klart til uttrykk for fiskerienes del. Norges Fiskarlag mente at norsk fiskeripolitikk måtte bygges på at fisket var grunnlaget for bosetting og utvikling i kyststrøkene.⁶¹ I regjeringen var det bare Senterpartiet som tok til orde for at fiskeriene burde få varige særordninger.⁶²

Som vi har sett, sorterte EECs fiskeripolitikk i 1967 under landbrukspolitikken. Dermed var det naturlig å gå ut fra at de samme reglene for særordninger ville gjelde for de to sektorene. Som nevnt i forrige kapittel, var det mulig å oppnå særordninger dersom topografiske og klimatiske forhold tilsa at næringen ellers ikke var konkurransedyktig. Regjeringen mente bestemt at fjord- og fjellbygdene, samt kyststrøkene særlig i Nord-Norge, var preget av slike forhold som burde kvalifisere til særordninger. Langs kysten var det ofte en kombinasjon av jordbruk og fiske som holdt bosettingen og sysselsettingen oppe. Det var en gjengs oppfatning at dersom kystfiskerne måtte gi tapt for sterk konkurranse, ville det ikke være mulig å opprettholde bosettingen langs kysten fordi det ikke var nok å drive bare med jordbruk. Blant annet mente Senterpartiet at en sterk reduksjon i folketallet langs kysten ville sette Norge tilbake som fiskeri- og sjøfartsnasjon.⁶³ Likevel ble hver tredje fisker og hver fjerde båt borte i 1960-årene, og det var stadig færre som kombinerte fiske med jordbruk. Samtidig gjorde ny teknologi fisket mer effektivt, og det totale fangskvantumet økte i løpet av tiåret.⁶⁴

⁵⁹ Heyerdahl, "Etableringen av EFs felles fiskeripolitikk", 29.

⁶⁰ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 356.

⁶¹ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 27, Fra Norges Fiskarlag, 25. mai 1967.

⁶² Tammes, *Oljealder*, 167; RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte, 10. og 12. juni 1967.

⁶³ Senterpartiets prinsipp-program, 1965.

⁶⁴ Furre, *Norsk historie*, 191.

Råfiskloven ga mye myndighet til fiskesalgslagene, og kunne komme i fare dersom Norge ble EEC-medlem. Loven hadde stor symbolverdig og ble ansett som en bærebjelke for kystfisket, spredt bosetting og en sterk kystkultur.⁶⁵ Et av kravene Norges Fiskarlag stilte, var derfor at Råfiskloven måtte opprettholdes som den var, dersom det ble norsk EEC-medlemskap.⁶⁶

EECs lunkne holdning til norske særordninger

Når det gjaldt hensynet til bosetting uttalte Willoch i et møte med Italias utenriksminister Amintore Fanfani i april 1967, at Norge hadde en sterkt utviklet fiskeindustri som var basert på moderne anlegg, men at dette var områder hvor det var en fåtallig befolkning som ville trekke mot byene dersom de ikke fikk tilstrekkelige inntekter av et høyt utviklet fiske. I så fall ville store deler av kysten bli forlatt.⁶⁷ Willoch presenterte dette, sammen med den situasjonen jordbruket sto overfor, som et regionalt problem, uten at Fanfani sa noe til dette. Under de møtene Willoch hadde med representanter for regjeringene i EEC, var det i all hovedsak særordninger for jordbruket som ble diskutert. Selv om hensynet til fiskerierne ofte ble nevnt sammen med jordbruket, var det jordbruket som fikk oppmerksomheten. At diskusjon om særordninger for jordbruket ble prioritert framfor særordninger for fiskerierne, kan tyde på to ting. Som nevnt i forrige kapittel var Kommisjonen i EEC klar over de tilpasningsproblemene det norske jordbruket ville få ved medlemskap. I tillegg var det allerede en utstrakt bruk av slike ordninger for jordbrukene i EEC. Derfor var det allerede lagt et forhandlingsgrunnlag for særordninger for jordbruket, og diskusjonen kunne da dreie seg om i hvor stor utstrekning disse ordningene kunne gjøres gjeldende. For det andre er det naturlig å gå ut fra at regjeringen erkjente at særordninger både for jordbruket og fiskerierne neppe ville bli innvilget i samme omfang. Som Willy Brandt uttalte, var det tvilsomt om Norge ville få godtatt at hele landet var et regionalt problem.⁶⁸ Regjeringen måtte altså foreta et valg. Det er derfor ikke usannsynlig at Willoch i møte med EEC-landene primært var opptatt av å diskutere jordbruket. Av hensyn til regjeringen var han i alle tilfelle nødt til å ta opp dette problemet ettersom Senterpartiet stilte det som en betingelse for medlemskap.

⁶⁵ Tamnes, *Oljealder*, 167.

⁶⁶ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 27, Fra Norges Fiskarlag, 25. mai 1967.

⁶⁷ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 26, Sammenfattende referat av samtalene i Utenriksministeriet i Roma mellom Willoch og utenriksminister Fanfani, 16. april 1967.

⁶⁸ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 28, Utenriksminister Brandts møte i Oslo, 26. juni 1967.

Et tappert forsøk fra Senterpartiets side

Som Tamnes skriver, ønsket fiskeriminister Myklebust å ta tyren ved hornene og kreve særordninger med en gang, noe han ikke fikk støtte for i regjeringen.⁶⁹ Myklebust foreslo at av hensyn til strukturelle forhold og fiskerigrensen ville det være nødvendig med varige særordninger.⁷⁰ Det eneste han fikk gjennomslag for, var å føye til et avsnitt i stortingsmeldingens konklusjon om kystrøkene og Nord-Norge.⁷¹ Tre dager i forveien hadde han lagt fram et utkast til stortingsmeldingens kapittel om fiskeriene som ga et snevrere forhandlingsgrunnlag enn det som ble lagt fram i 1962. Utenriksminister Lyng mente at dette ikke var aktuelt, og la til at forslaget Myklebust hadde presentert dessuten var for vagt. Borten støttet Lyng i dette, og understreket at formuleringene ikke måtte bli så utvannet at man ikke fikk et tilfredsstillende forhandlingsopplegg. Samferdselsminister Håkon Kyllingmark fra Høyre, var derimot mer på linje med Myklebust og framhevet at det var viktig å presisere at Norge hadde en kystbosetting å ta hensyn til.⁷² Myklebust klarte altså ikke å få regjeringen til å gå inn for et så stramt opplegg som han ønsket. I Senterpartiets gruppe poengterte statssekretær i Fiskeridepartementet, Ottar Fjærvoll, at en måtte være forsiktig i fiskeripolitikken fordi forslaget fra Kommisjonen inneholdt så mange spørsmål en måtte være på vakt mot.⁷³ Samtidig var stortingsrepresentant Borgen opptatt av at det var nødvendig at Norge fikk fram at ”det er vi som har råstoffet og det er vi som har forhandlingsmakta”.⁷⁴

Her er det avgjørende å se forslaget om en trålfri sone i sammenheng med problemene med å få særordninger. Det er god grunn til å argumentere for at trålerforbudet ble lansert som et alternativ til særordninger fordi EEC neppe ville innrømme slike ordninger for fiskeriene. Regjeringen hadde vurdert situasjonen slik at EEC i større grad var villig til å innrømme særordninger for jordbruket ettersom det var mer i tråd med den allerede etablerte praksisen i EEC-landene. Det var overveiende sannsynlig at særordninger for både jordbruket og fiskeriene ikke var mulig å oppnå. Samtidig var det nærmest en politisk umulighet å søke om særordninger for jordbrukerne uten at fiskerne fikk noe form for kompensasjon for

⁶⁹ Tamnes, *Oljealder*, 167.

⁷⁰ Det kommer ikke fram av protokollene hva Myklebust mente med fiskerigrensen, men av sammenhengen er det naturlig å tro at han siktet til at fiske innenfor fiskerigrensen ikke lenger kunne forbeholdes nordmenn.

⁷¹ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 10. og 12. juni 1967.

⁷² RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 9. juni 1967.

⁷³ SA, Gruppemøte i Sp, 16. november 1966.

⁷⁴ SA, Gruppemøte i Sp, 27. juni 1967.

medlemskap. Et trålfritt kystfarvann ville i stor grad beskytte kystfiskerne fordi det var tvilsomt at fiskere fra andre land hadde interesse av dette fisket når det var forbud mot tråling.

Samtidig må vi ikke glemme at trålerforbudet også ville ramme norske trålfiskere.

Regjeringens strategi var derfor problematisk. I motsetning til Norges Fiskarlag, uttalte ikke Fiskerinæringens Kontaktutvalg krav om trålforbud langs kysten ved medlemskap.⁷⁵ Dette kan skyldes at et slikt standpunkt ikke ville bli godt mottatt blant medlemmene i Kontaktutvalget. Gjennom stortingsmeldingen ga ikke regjeringen inntrykk av at den ved eventuelt medlemskap ville foreslå et trålerforbud. Willoch kartla mulighetene for dette under sine møter med representanter for EEC, og en kan få inntrykk av at regjeringen lot være å fremme et slikt standpunkt offisielt, både i Norge og overfor EEC. I stortingsmeldingen er denne linjen presentert som et ønske fra fiskerierorganisasjonene.⁷⁶ Også dette kan ha sammenheng med den problematiske favoriseringen av de mer ineffektive fiskemåtene som garn og line, framfor det mer inntektsgivende trålfisket. Forbudet ville tilgodese bare én gruppe av fiskerne, og særlig for Senterpartiet kan dette tenkes å ha vært vanskelig. Da er vi igjen tilbake til det hypotetiske skjæret og omformulering av politiske standpunkter i partiene. Fordi medlemskapsforhandlingene mest sannsynlig kom til å bryte sammen, kunne Senterpartiet være med på å lansere trålerforbudet som et mulig alternativ til særordninger, selv om dette vil føre til misnøye hos de norske trålfiskerne.

Eksportfordelene ved medlemskap i et utvidet EEC

I likhet med EEC-debatten i 1962, var adgangen til det utvidede EECs marked et viktig argument for tilhengerne fordi det ville bety økt eksport, spesielt av foredlede fiskeprodukter. Som Tamnes skriver, ville derfor en bedre markedsadgang i form av redusert toll tale til fordel for medlemskap.⁷⁷ Høyre mente at fordi den norske eksporten til andre land var sterkt begrenset av en rekke restriksjoner, måtte Norge forhandle om friere adgang til de europeiske markedene.⁷⁸ I tillegg kunne Norge få et ord med i laget i den videre utformingen av den felles fiskeripolitikken dersom landet ble EEC-medlem.

⁷⁵ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 27, Fra Norges Fiskarlag, 25. mai 1967, Fra Fiskerinæringens Kontaktutvalg, 19. mai 1967.

⁷⁶ St. meld. nr. 86, 1966-67, 61.

⁷⁷ Tamnes, *Oljealder*, 166.

⁷⁸ Høyres hovedprogram, 1965.

Dersom EEC ble utvidet med flere EFTA-land, inkludert Norge, ville dette markedet være av stor betydning for norsk fiskeriekseport. Dette området ville da utgjøre det sentrale markedet, noe som hadde vært tankegangen helt siden slutten av 1950-årene. Under EFTA-forhandlingene ønsket nordmennene tollfri adgang for alle fiskevarer.⁷⁹ Den store veksten og moderniseringen av flåten i perioden 1949-65 kan ses som et tiltak for å nå målet om være konkurransedyktig på dette markedet.⁸⁰ Restriksjonsfri adgang til EEC-markedet kunne innebære ekspansjonsmuligheter for eksport av bearbeidede fiskevarer. I tillegg ville Norge få fordelene av at de restriksjonene som fortsatt gjaldt i EFTA for de ikke industrialiserte bearbeidede fiskeproduktene, måtte avvikles i de landene som gikk inn i EEC. Det vil si at Norge ville få gratis adgang også til de EFTA-landene som gikk inn i EEC. Ettersom det var en betingelse for norsk EEC-deltakelse at britene kom med i Fellesskapet, ville dette også gjelde eksporten av denne typen fiskerivarer til Storbritannia, som var av stor betydning.⁸¹ Dersom Norge ble stående utenfor et utvidet EEC, ville situasjonen for norsk fiskerinæring bli betydelig vanskeligere på grunn av fellestariffen og importbeskyttelsen i EEC. Markedsutvalget mente at denne økonomiske beskyttelsen kunne føre til at fiskerivirkosighetene i medlemslandene kunne utvikle seg til mer enn hva som ellers ville være naturlig, og at noen land til og med kunne bli selvforsynte med fiskevarer.⁸² I tillegg ville tollnedsettelsene Norge hadde i EFTA falle bort for de som sluttet seg til EEC, og de nye EEC-landene måtte da anvende fellestariffen overfor norsk eksport. Da ville den norske fiskeeksporten bli mer avhengig av markeder utenfor det vesteuropeiske, og Markedsutvalget og regjeringen mente at det ville bli vanskelig for Norge å finne en god avtaker.⁸³

For eksport av industrielt bearbeidede fiskeprodukter var det en fordel med medlemskap. En annen viktig del av fiskerisektoren var sildemelindustrien. I 1966 utgjorde sildemel bortimot en fjerdedel av den totale fiskeeksporten.⁸⁴ Markedsutvalget beregnet ikke konsekvensene av medlemskap for denne industrien fordi slik industri knapt nok fantes i EEC og derfor ikke var tatt med i Kommisjonens forslag.⁸⁵ De øvrige delene av fiskerisektoren, for eksempel

⁷⁹ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 312-313.

⁸⁰ Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, 356-357.

⁸¹ I 1965 gikk 35 prosent av den totale fiskeeksporten til EFTA-land. Det utgjorde 517 millioner kroner, hvorav eksporten til Storbritannia utgjorde omtrent 280 millioner kroner. Rapport om Norge og Europeisk fellesskap, 91.

⁸² Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 92; St. meld. nr. 86, 1966-67, 55.

⁸³ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 92; St. meld. nr. 86, 1966-67, 55.

⁸⁴ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 88.

⁸⁵ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 88-89.

eksporten av tørrfisk og fersk fisk, ble i svært liten grad behandlet i Markedsutvalgets rapport og i stortingsmeldingen. Argumentet om at fiskeripolitikken ennå ikke var fastlagt, ble brukt flittig av både Markedsutvalget og regjeringen for hvorfor det var umulig å si noe om konsekvensene av medlemskap for store deler av fiskeriene.

Regjeringens passive innstilling til Kommisjonens forslag

Fordi fiskeripolitikken ikke var vedtatt, antok Markedsutvalget at Kommisjonen ville komme med et revidert forslag, slik at det som var lagt fram ikke ville bli den endelige politikken. Blant annet mente Markedsutvalget at det var flere ting som tydet på at Rådet ville modifisere Kommisjonens forslag, spesielt i spørsmålene knyttet til fiskerigrensene og markedsordningene. Dette ville i så fall ha stor betydning for Norge, ettersom disse var de viktigste punktene med tanke på norske fiskerier i EEC. I tillegg var det en av grunnene til at verken Markedsutvalget eller regjeringen mente de kunne vurdere konsekvensene av medlemskap for norske fiskerier. Markedsutvalget pekte på at forslaget fra Kommisjonen var rettet mot det EEC som da eksisterte, og ikke et utvidet EEC med flere store fiskerinasjoner. Dermed gikk Markedsutvalget ut fra at retningslinjene måtte tilpasses et utvidet EEC.⁸⁶

Nettopp fordi det var mye som var usikkert, mente regjeringen at dersom Norge skulle søke om medlemskap, burde Norge også få være med på utformingen av fiskeripolitikken.⁸⁷ Dette ble senere bekreftet av Sicco Mansholt som uttalte at dersom Norge var i medlemskapsforhandlinger når Rådet skulle drøfte Kommisjonens forslag, var det naturlig at Norge fikk delta i diskusjonene.⁸⁸ Regjeringen mente altså at Norge burde få si sin mening når den felles fiskeripolitikken skulle utformes. En slik forventning skulle tilsi at norske myndigheter hadde en mening de ønsket å komme fram med. Regjeringen var ikke alene om å ha et slikt synspunkt. Norges Fiskarlag mente også at Norge burde få ta del i disse diskusjonene. Norges Fiskarlag var også en av få som framstilte krav til hva særordninger for fiskeriene måtte omfatte.⁸⁹ Regjeringen hadde bedt om uttalelser fra interesseorganisasjonene, men fulgte ikke opp med å vurdere dem. Norges Fiskarlags forventninger til stortingsmeldingen ble dermed ikke innfridd. Argumentet fra regjeringens side var hele tiden at det var umulig å beregne konsekvensene av en politikk som ikke var vedtatt.

⁸⁶ Rapport om Norge og Europeiske fellesskap, 86.

⁸⁷ St. meld. nr. 86, 1966-67, 55.

⁸⁸ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 29, Referat fra drøftinger med visepresident Mansholt på Utenriksministerens kontor, 12. oktober 1967.

⁸⁹ UD, S. 44.36/6.84, Bd. 27, Brev fra Norges Fiskarlag, 25. mai 1967.

Ja takk, begge deler

Det kan tenkes i hvert fall tre mulige årsaker som lå til grunn for denne passive holdningen. Den første, og minst trolige, er at Markedsutvalget virkelig mente at det ikke forelå nok informasjon til at det kunne forsvare en uttalelse om virkningene av medlemskap. Markedsutvalget var tross alt satt ned for å foreta et langsiktig analyse- og planleggingsarbeid knyttet til Norges forhold til markedsproblemene.⁹⁰ Grunnen til at jeg holder dette for lite trolig, er at selv om det ikke var mulig å beregne nøyaktige konsekvenser for alle deler av fiskerisektoren, hadde Markedsutvalget anledning til å ta utgangspunkt i det forslaget som forelå, samt legge Romatraktaten og EECs politikk på andre områder, for eksempel landbrukspolitikken, til grunn for antakelser. Videre er det grunn til å tro at Markedsutvalget hadde mulighet til å henvende seg til EEC for å få ytterligere informasjon om Kommisjonenens forslag. Hvorvidt dette ble gjort eller ikke er usikkert ettersom det ikke finnes noe arkiv etter Markedsutvalget. I rapporten utvalget la fram er det imidlertid ingen ting som tyder på at slike henvendelser ble gjort.

En annen og mer sannsynlig forklaring på fraværet av uttalelser, har å gjøre med at regjeringen ønsket å sikre forhandlerne et så godt utgangspunkt som mulig. Dilemmaet med markedsadgangen på den ene siden og hensynet til fiskerne og kontrollen med ressursene på den andre, var vanskelig for regjeringen. Markedsadgangen var avgjørende, men den hadde størst verdi dersom det norske kystfarvannet primært var forbeholdt norske fiskere. Hvis forbudet mot diskriminering på nasjonalt grunnlag skulle etterleves, ville konkurransen fra trålefiskere fra andre EEC-land bli hard. Willoch hadde fått klarsignal fra statssekretæren i det nederlandske utenriksministeriet, til å regulere fisket ved å forby tråling såfremt det ikke diskriminerte andre EEC-fiskere. I tillegg var regjeringen innforstått med at særordninger både for jordbruket og fiskeriene neppe ville bli innrømmet. Det kan derfor se ut til at en mulighet regjeringen hadde til å balansere alle disse hensynene, var å ikke røpe forhandlingsopplegget. Det kan tenkes at det var strategiske årsaker til at regjeringen holdt forhandlingskortene tett til brystet. Krav om særordninger for jordbruket kombinert med en strategi for beskyttelse av fiskerne, kunne gi EEC et inntrykk at nordmennene ikke fullt og helt sluttet seg til den politiske målsettingen i Romatraktaten. Regjeringen kan ha latt være å gi uttalelser om fiskeriene for å ikke avsløre en negativ innstilling til hele EEC-samarbeidet.

⁹⁰ RA, SMK, Regjeringsprotokoller, Møte 8. februar 1966.

Imidlertid er det nok en gang grunn til å vise til de forklaringene Tamnes gir. I denne sammenhengen spiller det hypotetiske skjæret den største rollen. Det er ikke utenkelig at regjeringen fant det hele så vanskelig at den lukket øynene for problemet og begrunnet det med at den ikke hadde godt nok grunnlag for å uttale seg om situasjonen de norske fiskeriene ville havne i ved medlemskap. Til tross for at det nok kan være noe i det argumentet både Markedsutvalget og regjeringen framførte, er det naturlig å gå ut fra at situasjonen hadde vært annerledes dersom regjeringen hadde vurdert muligheten for medlemskap til å være større. Markedsadgangen var avgjørende for eksporten av industrielt bearbejdede fiskevarer, og eksportinntektene var viktige for Norge. Det er derfor grunn til å tro at under andre omstendigheter ville regjeringen hatt en mer offensiv holdning til fiskeripolitikken. Hagland skriver i sin oppgave at Norge kort tid før EF-forhandlingene tok til i 1970, sendte en henvendelse til EF der det ble bedt om at norske interesser ble hørt før EF vedtok en felles fiskeripolitikk.⁹¹ Dette styrker argumentet om at det hypotetiske skjæret bidro sterkt til at regjeringen lot være å ta stilling til dette vanskelige dilemmaet.

Oppsummering og konklusjon

Fiskeriene utgjorde en stor utfordring for regjeringen fordi dilemmaet med markedsadgang på den ene siden og beskyttelse av fiskerne og reguleringen av ressursene på den andre siden, inneholdt mange forhold som selv hver for seg var vanskelige. Likevel var det kombinasjonen av alle hensynene som gjorde problemet så stort at regjeringen lot være å si noe om hva slags konsekvenser som kunne ventes for fiskerinæringen dersom Norge ble EEC-medlem. At det ikke forelå en ferdig utformet felles fiskeripolitikk mener jeg var av mindre betydning for fraværet av uttalelser. Derimot var det forventningene til at de Gaulle nok en gang skulle sette en stopper for utvidelse av EEC som gjorde at regjeringen kunne gå rundt hele spørsmålet.

Regjeringen hadde imidlertid et ess i ermet dersom det skulle bli reelle forhandlinger. For jordbrukets del hadde kompromisser både på partinivå og innad i regjeringen ført til at Norge skulle kreve varige særordninger for hele næringen. Samtidig som regjeringen kom fram til denne løsningen, erkjente den at dette måtte gå på bekostning av særordninger for fiskeriene fordi slike ordninger for begge næringene ikke ville bli godtatt i EEC. Også for fiskeriene ble det inngått kompromisser i regjeringen. Høyre var mest opptatt av markedsadgangen for eksporten av fiskevarer, mens Senterpartiet la mest vekt på situasjonen for fiskerne. For å

⁹¹ Hagland, "Storbritannias syn på de norske EF-forhandlingene", 37. Denne henvendelsen ble gjort 3. juni 1970, og forhandlingene åpnet 30. juni samme år.

balansere disse to hensynene gikk regjeringen med vikarierende argumenter inn for å regulere fisket langs norskekysten ved å forby tråling. Under et slikt forbud fikk Senterpartiet gjennomslag for at situasjonen for fiskerne ikke ble endret i så stor grad, med tanke på at de kunne fortsette omtrent som før. Samtidig fikk Høyre forhindret at søknaden skulle inneholde krav til særordninger også for fiskeriene, noe som kunne signalisere motvilje mot å akseptere Romatraktaten.

Til tross for at Senterpartiet ønsket særordninger for fiskeriene, må partiet ha vært inneforstått med at dette i tillegg til særordninger for jordbruket var å håpe på for mye. Denne linjen møtte motstand både innad i regjeringen hvor Høyre argumenterte for at det ville vanskeliggjøre forhandlingene, og fra EEC hvor det ble uttrykt helt klart at forventninger om særordninger for begge næringene ikke ville bli imøtekommet. Det kan derfor se ut til at Senterpartiet vendte ryggen til fiskerinæringen til fordel for jordbruket. Et trålforbud framsto som en løsning som kunne gi fiskerinæringen en kompensasjon for manglende særordninger.

Sammenhengen mellom behandlingen jordbruket og fiskeriene, er avgjørende for forståelsen av kompromissene i regjeringen. At jordbruket ble prioritert framfor fiskeriene, mener jeg stemmer til en viss grad. Derimot var det ikke et reelt nedprioritering både fordi tråleforbudet ville sikre fiskerne beskyttelse mot konkurranse, og fordi forventningen om at EEC-spørsmålet egentlig ikke var aktuelt på grunn av de Gaulle. En slik prioritering ville trolig ikke vært mulig dersom medlemskap ble ansett som en reell mulighet. Derimot er denne forskjellsbehandlingen et utslag av en balansering av Høyres og Senterpartiets hovedmål, henholdsvis markedsadgang for fiskeeksporten og beskyttelse av fiskerne, og å bevare den borgerlige regjeringen. Som ellers i EEC-saken ville ikke dette kompromisset vært mulig uten det hypotetiske skjæret. Behandlingen av de to primærnæringene må altså til sammen ses som et kompromiss.

Konklusjon

Det gjennomgående temaet for denne oppgaven har vært hvordan regjeringen vurderte det dilemmaet som norsk EEC-medlemskap representerte. Det besto av økonomiske og politiske fordeler med blant annet adgang til det utvidede EECs fellesmarked på den ene siden, og avståelse av suverenitet til overnasjonale organer, samt lavere beskyttelse av yrkesutøverne innenfor primærnæringene på den andre. Vi har sett at dilemmaet endret innhold fra område til område, og at det ble inngått en rekke mindre kompromisser som til slutt munnet ut i regjeringens anbefaling om å søke om forhandlinger med sikte på medlemskap for å klarlegge forholdet mellom Norge og EEC. Hovedproblemstillingen var hvordan regjeringen klarte å komme til enighet i EEC-spørsmålet, med tanke på at Høyre og Senterpartiet hadde helt ulike standpunkter.

I det andre og tredje kapitlet som handlet om hvordan regjeringen vurderte EEC-spørsmålet som helhet, så vi at både Høyre og Senterpartiet måtte endre sine standpunkter til norsk medlemskap, for at regjeringen ikke skulle gå i oppløsning i forbindelse med denne saken. Vi så at markedssplittelsen representerte så store negative konsekvensene for Norge at det var uaktuelt å ikke forhandle om en eller annen form for tilknytning til EEC dersom de andre søkerlandene ble medlemmer. Adgangen til det utvidede EECs fellesmarked ble vurdert som avgjørende for norsk eksport og frykten for isolasjon gjorde at det var utenkelig å stå utenfor et utvidet EEC. I det fjerde og femte kapitlet så vi hvordan regjeringen vurderte dette dilemmaet i forhold til primærnæringene. Vi så at for jordbrukets del var beskyttelsen av bøndene viktigere enn eksporten fordi den var så marginal. For fiskerienes del var dilemmaet vanskeligere ettersom eksporten av industrielt bearbeidede fiskevarer var av avgjørende betydning. Beskyttelsen av fiskerne kom litt i bakgrunnen, selv om dette hensynet ble vurdert ivare tatt på andre måter.

De sprikende staurs kompromisser

Det viktigste kompromisset som ble inngått mellom Høyre og Senterpartiet var at Norge skulle søke om medlemskap for å kartlegge landets forhold til EEC, og at søknaden skulle inneholde krav om særordninger for jordbruket. Dette kompromisset var mulig å oppnå bare

ved at partiene tøyde sine standpunkter til det ugjenkjennelige, og i grunnen over til standpunkter partiene ikke sto inne for.

På Senterpartiets landsstyremøte i mai 1967 ga deltakerne klart uttrykk for at videre regjeringssamarbeid var langt viktigere enn partienes standpunkt i EEC-saken. Denne vurderingen hadde neppe vært mulig dersom landsstyret ikke hadde trodd at de Gaulle ville framsi nok et veto. Vi så også at denne forventningen lå til grunn for Senterpartiets prioriteringer. Tilsvarende holdningsendring fant til dels også sted i Høyre, men her var det større motvilje mot å fire på kravene. I stortingsgruppen argumenterte Høyres parlamentariske leder, Svenn Stray, for at partiets statsråder skulle trekke seg ut av regjeringen dersom ikke Senterpartiet la press på landbruksorganisasjonene til å avgi uttalelser innen den fastsatte fristen. I tillegg uttrykte flere av Høyres stortingsrepresentanter misnøye med at statsrådene i flere saker, blant annet EEC-spørsmålet, ikke førte nok Høyre-politikk, en kritikk blant andre handelsminister Willoch tilbakeviste.

Spesielle ordninger av varig karakter for jordbruket skulle forhandles fram innenfor rammen av Romatraktaten. Dette er en forunderlig formulering på flere måter. For det første viser det kompromisset mellom Høyre og Senterpartiet. Høyre fikk fram at Romatraktaten skulle ligge til grunn, mens Senterpartiet fikk fram at jordbruket skulle ha spesielle ordninger uten tidsbegrensning. At partiene ble enige om denne formuleringen skyldes at de tolket formuleringen ulikt. Høyre mente trolig at denne formuleringen signaliserte et positivt og ektefølt engasjement overfor EEC, fordi Romatraktaten skulle ligge til grunn for ordningene. Motsatt er det trolig at Senterpartiet med sin vurdering av at Luxembourgkompromisset myket opp de overnasjonale elementene, så for seg at Romatraktaten åpnet for en større grad av nasjonalt preg på politikktutforming og dermed også for varige særordninger. Dette er så sprikende tolkninger at formuleringen er svært problematisk. Den hadde neppe vært mulig dersom regjeringen hadde holdt det for sannsynlig at det ble reelle medlemskapsforhandlinger.

Høyre aksepterte at Senterpartiet stilte krav til særordninger, og måtte som Willoch skrev, ikke hindre Senterpartiet i å legge fram en lang liste over forbehold for landbruket. Samtidig så vi også at Senterpartiet ikke stilte krav til særordninger for fiskerne. Dette kan skyldes to forhold. Det første er at reaksjonene fra Kommisjonen og EEC-landene var at det ville lønne seg for Norge å søke om fullt medlemskap uten forbehold. Primærnæringsenes vanskelige

stilling burde heller presenteres som utfordringer som kunne løses gjennom strukturrasjonalisering og regionalpolitiske tiltak, og dette burde tas opp underveis i forhandlingene. Samtidig må vi gå ut i fra at også Senterpartiet var innforstått med at særordninger for både jordbruket og fiskeriene ville være for mye, både for Høyre og for EEC. Vi husker blant annet den tyske utenriksminister Brandts uttalelse om at Norge neppe ville få gjennomslag for at hele landet var et regionalt problem. Mangelen på krav om særordninger kan imidlertid også skyldes at regjeringen vurderte et annet opplegg. Som vi så i kapitlet om fiskeriene, har ønsket om et trålfritt kystfarvann vært sterkt uttrykt i forbindelse med spørsmål om norsk EEC-medlemskap, men sjelden ellers. EEC åpnet for at norske myndigheter kunne regulere fisket innenfor den norske fiskerigrensen ved å tillate fiske bare med bestemte båttyper og redskaper, så lenge diskrimineringen ikke foregikk på nasjonalt grunnlag. Utenlandske trålere innenfor den norske fiskerigrensen, ville gi problemer for det lite konkurransedyktige norske fisket. Et forbud mot bruk av trål, ville forhindre at norske fiskere ble utsatt for denne konkurransen. Samtidig ville et slikt forbud også ramme de norske trålfiskerne, og med det ville særlig Senterpartiet få et innenrikspolitisk problem fordi de fleste av partiets velgere arbeidet innenfor primærnæringene.

Vi så også at regjeringen begrunnet sin passive holdning til fiskeriene med at EEC ikke hadde noen felles fiskeripolitikk og at det dermed var umulig å si noe om konsekvensene av medlemskap for fiskeriene. Dette er en vurdering som neppe hadde funnet sted dersom regjeringen hadde forventet reelle medlemskapsforhandlinger, tatt i betraktning den avgjørende betydningen fiskeeksporten til det utvidede EEC-markedet utgjorde. Vi så også at denne vurderingen var basert på Markedsutvalgets rapport, og at regjeringen ikke gjorde seg opp en selvstendig mening om fiskeriene. Det samme gjaldt for de fleste områdene. Markedsutvalget, som besto av embetsmenn fra ulike departementer, førte an i utformingen av politikken, og regjeringen viste til utvalgets rapport. Også dette kan tilskrives det hypotetiske skjæret. Det kan se ut til at regjeringen lot være å ta egne standpunkter til de vanskeligste spørsmålene. Formuleringen i stortingsmeldingen om at regjeringen anbefalte å søke om forhandlinger med sikte på medlemskap for å få klarhet i Norges forhold til EEC, er så vag at den knapt kan regnes som resultatet av kompromisser. Den minner mer om et utslag av handlingsvegring og bør heller forstås som regjeringens måte å skyve hele EEC-spørsmålet foran seg. Det er også viktig å huske på at i 1967 var det ingen som trodde at de Gaulle kom til å gå av som Frankrikes president allerede i 1969, og vi må derfor gå ut i fra at regjeringen holdt det for svært sannsynlig at et veto fra de Gaulle ville vare lenge.

Tamnes' forklaringer

Min forklaring på hvordan regjeringen kom til enighet i denne saken, skiller seg fra Tamnes sine forklaringer på to måter, ved at jeg nærmest ser bort fra to av de forklaringene han gir, i tillegg til at jeg setter de to andre i et avhengighetsforhold til hverandre.

For det første finner jeg ikke belegg i kildene for å hevde at et eventuelt svensk medlemskap spilte inn i den norske debatten. Muligheten for svensk medlemskap ble avvist fra EEC sin side fordi medlemskap ikke lot seg kombinere med den svenske nøytraliteten. Dette forholdet var heller ikke gjenstand for diskusjon verken i partiene eller i regjeringen. Borten var riktignok opptatt av å holde kontakten med den svenske statsministeren, men på møtet i Nordisk Råd i København i desember 1966, ble det ikke diskutert hvorvidt de nordiske landene skulle søke om medlemskap sammen. Forholdet mellom Sverige og EEC ser altså ikke ut til å ha spilt inn i den norske medlemskapsdebatten. Som forklaring på hvorfor regjeringen håndterte EEC-spørsmålet så greit, spiller dette forholdet liten rolle.

At europatanken skal ha vært sterkere i Norge i 1967 enn i 1962, skal vi ikke se helt bort i fra. Likevel er det grunn til å omformulere denne forklaringen. Det gir mer mening å hevde at oppmerksomheten rundt EEC hadde økt. Vi så at ungdomspartiene i større grad enn moderpartiene fattet interesse for europeisk integrasjon, men at det ikke nødvendigvis førte til økt engasjement for norsk medlemskap. At oppmerksomheten rundt EEC hadde økt er imidlertid ikke oppsiktsvekkende. Da britene søkte om medlemskap i 1961, var det liten kunnskap om europeisk integrasjon i det politiske miljøet i Norge. Den økte oppmerksomheten rundt EEC skyldes snarere at interessen for og kunnskapen om området hadde økt siden 1962, enn at engasjementet for medlemskap var sterkere.

Derimot mener jeg det er grunn til å sette regjeringens kompromissvilje og det hypotetiske skjæret i et avhengighetsforhold. Regjeringen var avhengig av det hypotetiske skjæret for å komme fram til enighet. Høyre og Senterpartiet sto så langt fra hverandre i EEC-saken at for å komme fram til tilstrekkelige kompromisser måtte standpunktene deres tøyes så langt at de ble kunstige. Det hadde vært politisk umulig å legge fram disse kompromissene dersom det ikke hadde vært for at regjeringssamarbeidet ble vurdert som viktigere enn standpunktene i EEC-saken. Dette var mulig bare fordi de Gaulle mest sannsynlig ville si nei nok en gang, og kompromissene ville derfor ikke bli satt på prøve. Tesen om at det hypotetiske skjæret var avgjørende for at Borten-regjeringen ikke gikk i oppløsning i 1967, blir styrket av at historien

har vist at europeisk samarbeid har vært et saksfelt som har bidratt til to borgerlige forlis. Det første var Borten-regjeringens fall i 1971, og det andre var Syse-regjeringens avskjed i forbindelse med EØS-forhandlingene i 1990.

Veien videre

Kan så disse sidene komme til nytte for andre? Jeg vil svare et ubetinget ja. Funnene i denne oppgaven leder fram til særlig to forhold det hadde vært interessant å undersøke nærmere. For det første så vi at det hypotetiske skjæret var avgjørende at regjeringen kunne komme fram til kompromisser som under andre omstendigheter neppe hadde vært mulig. Derfor er det grunn til å se EEC-saken i 1967 i tettere sammenheng med Borten-regjeringens håndtering av EEC-saken da den dukket opp igjen i 1969. Da hadde de Gaulle gått av som Frankrikes president, og hans etterfølger Georges Pompidou slapp søkerlandene inn i EEC. De fram til da stadig voksende samarbeidsproblemene i Borten-regjeringen toppet seg i forbindelse med denne saken, og regjeringen gikk av i 1971. Likevel var det denne regjeringen som inngikk medlemskapsforhandlingene med EEC i 1970, og ved en sammenligning av funnene i denne oppgaven, med de vurderingene som ble gjort i tilsvarende saksområder i 1969-70, ville gi et større bilde av hvor vanskelig denne saken var for den borgerlige regjeringen.

For det andre legger denne oppgaven opp til en nærmere undersøkelse av det generelle samarbeidet i Borten-regjeringen. Som vi har sett åpner denne oppgaven for å stille spørsmål ved om det kan være grunn til å rokke ved oppfatningen om at regjeringssamarbeidet gikk greit fram til stortingsvalget i 1969. Sejersted antyder at det var problemer i regjeringen langt tidligere, men at disse var knyttet til økonomiske spørsmål. Til tross for at EEC-saken kan betraktes som et økonomisk spørsmål, hadde den en rekke andre aspekter ved seg som ikke var av økonomisk art. For Senterpartiet var saken på mange måter et spørsmål om de framtidige rammebetingelsene for partiets velgergrunnlag. Dette kom klarere fram i 1971-72 enn i 1967, da Senterpartiet gikk tilbake til å være klar motstander av norsk deltakelse i EF. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om EEC-saken i 1967 skilte seg ut som spesielt vanskelig, eller om de problemene vi har sett i forbindelse med denne var representative for hele regjeringssamarbeidet? Var det andre viktige saker hvor regjeringen overlot så mye av politikktutforming til embetsverket? Igjen vil jeg trekke fram det Willoch skriver i sine memoarer om at behandlingen av stortingsmeldingen gikk forholdsvis greit, og hevde at dersom EEC-saken var en sak blant mange for regjeringen, er det grunn til å tro at samarbeidsproblemene var større enn tidligere antatt. Samtidig hevder Madsen at EEC-saken

skapte problemer for regjeringen, men han gir ikke en fullgod framstilling av regjeringssamarbeidet. Dette er spørsmål som vi kan få svar på kun ved hjelp av videre forskning.

Kilder

Trykte kilder:

Hovedavtale for fiskerinæringen, inngått 3. juni 1964 mellom Fikseridepartementet og Norges Fiskarlag.

Rapport om Norge og Europeiske fellesskap fra et utvalg nedsatt av regjeringen den 29. mars 1966. Avgitt 2. juni 1967. Særskilt vedlegg II til stortingsmelding nummer 86, 1966-67.

Traktater om opprettelse av De europeiske fellesskap og om Den europeiske union. Framstilt av Utenriksdepartementet, 1994.

Stortingsdokumenter:

Stortingsforhandlinger 1966-1967, Forhandlinger i Stortinget, Norges forhold til de europeiske fellesskap, side 4303 – 4558.

Stortingsmeldinger 1966-67, nummer 86, Om Norges forhold til de europeiske fellesskap.

Stortingsinnstillinger 1966-67, Innst. S. nr. 289 fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Norges forhold til de europeiske fellesskap (st. meld, nr. 86).

Andre åpne kilder:

Arbeiderpartiets arbeidsprogram, 1966-1969

Høyres hovedprogram, 1965-1969.

Kristelig Folkepartis arbeidsprogram, 1965-1969.

Senterpartiets prinsipp-program, 1965.

Venstres arbeidsprogram, 1965-1969.

Arkiv:

Riksarkivet, Oslo:

PA-583 Høyres Hovedorganisasjon

PA-621 Kristelig Folkeparti.

PA-652 Senterpartiet – Første tilvekst.

PA-876-b Venstres Hovedorganisasjon.

S -1005 Statsministerens kontor.

Stortingsarkivet, Oslo:

Den utvidede Utenriks- og Konstitusjonskomité, referate fra møte 3. desember 1966.

Høyres gruppeprotokoller for perioden 30. november 1966 til 4. juli 1967.

Kristelig folkepartis gruppeprotokoller for perioden 14.oktober 1965 til 3. juli 1967.

Senterpartiets gruppeprotokoller for perioden 1. oktober 1966 til 12. desember 1967.

Venstres gruppeprotokoller for perioden 1. januar 1967 til 6. juni 1968.

Utenriksdepartementet, Oslo:

Serie 44.36/6.84, Norge: Forholdet til CEE. Bind 24-30.

Litteraturliste

- Allen, Hilary. *Norway and Europe in the 1970s*. Oslo: Universitetsforlaget, 1979.
- Archer, Clive og Ingrid Sogner. *Norway, European Integration and Atlantic Security*. Oslo: International Peace Research Institute, Oslo, 1998.
- Bergh, Trond og Helge Ø. Pharo, red. *Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 1989.
- Berntsen, Harald. *Staurberaren Per Borten*. Oslo: Aschehoug, 2007.
- Daddow, Oliver J., red. *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC*. London: Frank Cass, 2003.
- Dinan, Desmond. *Europe Recast. A History of European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.
- Eriksen, Knut Einar. "Norge i det vestlige samarbeid" i Bergh, Trond og Pharo, Helge Ø., red. *Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 1989.
- Eriksen, Knut Einar og Helge Ø. Pharo. *Norsk utenrikspolitikk historie*. Bind 5. *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*. Oslo: Universitetsforlaget, 1997.
- Frøland, Hans Otto. "The Second Norwegian EEC-Application, 1967: Was There a Policy at all?" i Loth, Wilfried, red. *Crises and compromises. The European Project 1963-1969*. Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Furre, Berge. *Norsk historie 1914-2000. Industrisamfunnet – frå voksterville til framtidstvil*. Oslo: Det norske samlaget, 2000.
- Førland, Tor Egil og Dag Harald Claes. *Europeisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal, 1998.
- Gjerdåker, Brynjulv. *Bygdesamfunn i omveltning 1945-1966*. Oslo: Landbruksforlagets trykkeri, 1995.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. London: Stevens, 1958.
- Hagland, Øystein. "Storbritannias syn på de norske EF-forhandlingene". Masteroppgave, Universitetet i Oslo, 2009
- Hallenstvedt, Abraham og Bjørn Dynna. *Fra skårunge til høvedsmann. Med Norges Fiskarlag gjennom 50 år*. Oslo: Norges Fiskarlag, 1976.
- Heyerdahl, Gaute. "Etableringen av EFs felles fiskeripolitikk, 1958-1970", Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 2007.

- Holden, Mike. *The Common Fisheries Policy. Origin, Evaluation and Future*. Oxford: Fishing news books, 1996.
- Huitfeldt, Anniken Scharning. "Fra OEEC til OECD. Norges holdninger til reorganiseringen i 1960". Hovedoppgave, Universitetet i Oslo, 1996.
- Kaiser, Wolfram. "The Successes and Limits of Industrial Market Integration: The European Free Trade Association 1963-1969" i Loth, Wilifred, red. *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*. Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Kjeldstadli, Knut. "Struktur, norm og interesse – om historikerens behov for handlingsteori". *Historisk tidsskrift*, 70 (1991): 50-61.
- Knudsen, Ann-Christina L. *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.
- Kristoffersen, Dag Axel. "Norway's Policy Towards the EEC. The European Dilemma of the Centre Right Coalition (1965-1971)" i Rücker, Katrin og Laurent Warlouzet, red. *Which Europe(s)? New Approaches in European Integration History*. Brussel: Peter Lang, 2006.
- Lahlum, Hans Olav. *Haakon Lie. Historien, mytene og mennesket*. Oslo: Cappelen Damm, 2009.
- Lange, Even. *Samling om felles mål*. Bind 11 i Helle, Knut, Knut Kjeldstadli, Even Lange og Sølvi Sogner, red. *Aschehougs Norgeshistorie*. Oslo: Aschehoug, 1998.
- Laursen, Johnny. "Denmark, Scandinavia and the Second Attempt to Enlarge the EEC, 1966-67" i Loth, Wilfried, red. *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*. Brussel: Nomos, 2001.
- Lie, Bjarne. *A Gulliver amongst Lilliputians... A History of The European Free Trade Association 1960-1972*. Hovedoppgave, Universitetet i Oslo, 1995.
- Loth, Wilfried, red. *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*. Baden-Baden: Nomos, 2001.
- Ludlow, N. Piers. "The Eclipse of the Extremes. Demythologising the Luxembourg Compromise" i Loth, Wilfried, red. *Crises and Compromises. The European Project 1963-1969*. Baden-Baden: Nomos, 2001.
- _____. "The making of the CAP: Towards a Historical Analysis of the EU's First Major Policy". *Contemporary European History* 14, nr. 3, (2005): 347-371
- _____. "A short-term defeat: The Community Institutions and the Second British Application to Join the EEC" i Daddow, Olivier J., red. *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC*. London: Frank Cass Publishers, 2003.

- Lundestad, Geir. *Empire by Integration. The United States and European Integration 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Lyng, John. *Mellom øst og vest. Erindringer 1965-1968*. Oslo: Cappelen, 1976.
- Madsen, Roar. *Motstraums. Senterpartiets historie 1959-2000*. Oslo: Det norske samlaget, 2001.
- Midgaard, Knut. "Legitime og gode styreformer – og demokratiet" i Midgaard, Knut og Bjørn Erik Rasch, red. *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget, 1998.
- Milward, Alan S. *The European Rescue of the Nation-State*. 2. utg. London: Routledge, 2009.
- Mingst, Karen. *Essentials of International Relations*. 2. utg. London: W.W. Norton, 2003.
- Moravcsik, Andrew. "Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies*, 31 (1993): 473-524.
- Nyhamar, Jostein. *Nye utfordringer (1965-1990)*. Bind 5 i Kokkvold Arne og Jakob Sverdrup, *Arbeiderbevegelsens historie*. Oslo: Tiden Norsk Forlag, 1990.
- Olesen, Thorsen Borring og Poul Villaume. *I blokopdelingens tegn: 1945-1972*. Bind 5 i Due-Nielsen, Carsten, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen. *Dansk udenrigspolitikks historie*. København: Gyldendal Leksikon, 2005.
- Pharo, Helge Ø. "Ingen vei utenom? Norge i integrasjonsprosessen i Europa 1946-1994" i Claes, Dag Harald, og Bent Sofus Tranøy, red. *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Fagbokforlaget, 1999.
- _____. "Post-Cold War Historiography in Norway" i Borring Olesen, Thorsten, red. *The Cold War – and the Nordic Countries. Historiography at a Crossroads*. Odense: University Press of Southern Denmark, 2004.
- _____. "The Best of all Worlds – Norway and the Creation of EFTA" i Bryn, Kåre, og Gudmundur Einarsson, red. *EFTA 1960-2010. Elements of 50 Years of European History*. European Free Trade Association, 2010.
- Parr, Helen. *Britain's Policy Towards the European Community: Harold Wilson and Britain's World Role, 1964-1967*. London: Routledge, 2006.
- Rasch, Bjørn Erik. *Demokrati – ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget, 2000.
- Riste, Olav. *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Rovde, Olav. "Borgarleg samling" i Bergh, Trond og Helge Ø. Pharo, red. *Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 1989.
- Sejersted, Francis. *Høyres historie*. Bind 3. *Opposisjon og posisjon 1945-1981*. Oslo: Cappelen, 1984.

_____. *Norsk idyll?*. Oslo: Pax forlag, 2003.

Solhjell, Kåre Olav. *Tru og Makt. Kristeleg Folkepartis historie 1933-2008*. Oslo: Det Norske Samlaget, 2008.

Steen, Anton. *Landbruket, staten og sosialdemokratene. En komparativ studie av interessekonfliktene i Norge, Sverige og England 1945-1985*. Oslo: Universitetsforlaget, 1988.

Tamnes, Rolf. *Norsk utenrikspolitikk historie. Bind 6. Oljealder 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget, 1997.

Thiemeyer, Guido. "The Mansholt Plan. The Definite Financing of the Common Agricultural Policy and the Enlargement of the Community, 1969-1973" i Van der Harst, Jan. *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1979*. Brussel: Nomos, 2007.

Trøite, Jostein og Jan Erik Vold. *Bønder i EF-strid. Senterpartiet og landbruksorganisasjonane 1961-72*. Oslo: Det norske samlaget, 1977.

Urwin, Derek W. "The European Community: From 1945 to 1985" i Michelle Cini, red. *European Union Politics*. New York: Oxford University Press, 2003.

Vinand, Pascaline. *Eisenhowe, Kennedy, and the United States of Europe*. New York: St. Martin's press, 1996.

Willoch, Kåre. *Myter og virkelighet. Om begivenhetene frem til våre dager med utgangspunkt i perioden 1965-1981*. Oslo: Cappelen, 2002.

Wise, Mark. *The Common Fisheries Policy of the European Community*. New York, Methuen, 1984.

Øksendal, Lars Fredrik Moe. "In Search of a Greater Economic Entity: Norway and the Sterling Area Episode of the early 1950s Reconsidered". *Contemporary European History*, 17, nr. 4, (2008): 523-544.

