

# Danser med elefanten – EU's udvidelsesforhandlinger

Af Lykke Friis, Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)

## Indledning

### – Fra København til København?

I december 2002 vil alle øjne, der normalt følger EU tæt, hvile på Bella Centeret i København, hvor det danske EU-formandskab skal forsøge at afslutte optagelsesforhandlingerne med de første ansøgerlande. Uden tvivl vil opløbet til det afsluttende topmøde i København i december være præget af en betydelig nervøsitet og dramatik. I resten af 2001 og hele 2002 vil journalister, forskere og politikere have travlt med at spekulere i, om den danske statsminister efter mø-

det i Bella Centeret vil kunne holde »Fra København til København-talen«: »Ringene er sluttet. Det var på topmødet i juni 1993, at ansøgerlandene fik perspektivet om medlemskab, og nu otte år efter kan vi i selvsamme by byde de første lande velkommen«.

Formålet med denne artikel er først og fremmest at se nærmere på selve udvidelsesforhandlingsspillet. Hvad er det, der gør disse forhandlinger unikke i EU-sammenhæng, og hvilke forhandlingstaktikker er de mest gængse? En af artiklens centrale pointer er, at EU er

|                | Ansøgnings-<br>dato | Kommissionens<br>udtalelse | Åbning af<br>forhandlinger | Optagelsesfor-<br>handlingernes<br>slutdato | Optagelses-<br>dato | Samlet periode<br>(år, mdr.)<br>(inklusive<br>ratifikation) |
|----------------|---------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------|
| Storbritannien | 10.5.67             | 29.9.67                    | 30.6.70                    | 22.1.72                                     | 1.1.73              | 5 år, 8 mdr.                                                |
| Danmark        | 11.5.67             | 29.9.67                    | 30.6.70                    | 22.1.72                                     | 1.1.73              | 5 år, 8 mdr.                                                |
| Irland         | 11.5.67             | 29.9.67                    | 30.6.70                    | 22.1.72                                     | 1.1.73              | 5 år, 8 mdr.                                                |
| Grækenland     | 12.6.75             | 29.1.76                    | 27.7.76                    | 28.5.79                                     | 1.1.81              | 5 år, 6 mdr.                                                |
| Portugal       | 28.3.77             | 19.5.78                    | 17.10.78                   | 12.6.85                                     | 1.1.86              | 8 år, 9 mdr.                                                |
| Spanien        | 28.7.77             | 29.11.78                   | 5.2.79                     | 12.6.85                                     | 1.1.86              | 8 år, 5 mdr.                                                |
| Østrig         | 17.7.89             | 1.8.91                     | 1.2.93                     | 12.4.94                                     | 1.1.95              | 5 år, 3 mdr.                                                |
| Sverige        | 1.7.91              | 31.7.92                    | 1.2.93                     | 12.4.94                                     | 1.1.95              | 3 år, 4 mdr.                                                |
| Finland        | 18.3.92             | 4.11.92                    | 1.2.93                     | 12.4.94                                     | 1.1.95              | 2 år, 8 mdr.                                                |

Tabel 1: Fra ansøgning til optagelse

udstyret med en så overvældende forhandlingsmagt i forhold til ansøgerlandene, at det er begrænset, hvor meget der reelt kan forhandles om. Udover at tegne dette mere generelle billede ser artiklen også på de igangværende udvidelsesforhandlinger. Artiklen indledes med en kort gennemgang af de formelle spilleregler for udvidelsesforhandlinger.

### Vejen op ad udvidelsestrappen

#### – De formelle spilleregler

Ser man på EU's udvidelseshistorie, står det hurtigt klart, at udvidelsesprocessen er særdeles langstrakt og kompliceret. F.eks. gik der næsten ni år fra Portugal og Spanien søgte om medlemskab, til de blev optaget (se tabel 1). Selvom optagelsen af Østrig, Sverige og Finland gik væsentlig hurtigere, hører det med til billedet, at landene forinden havde brugt en række år på at færdigforhandle deres tilknytning til EU's Indre Marked (EØS-aftalen).

Som det fremgår af figur 1, skal EU og ansøgerlandene bestige en trappe på syv trin, før udvidelsen kan blive en realitet (Friis, 2001a: 252-54). I dette afsnit gennemgås samtlige trin, hvorimod næste afsnit stiller skarpt på selve forhandlingsfasen.

Første trin på udvidelsestrappen knytter sig ikke overraskende til ansøgerlandet: En udvidelsesrunde kræver naturligvis, at EU's Ministerråd modtager en officiel ansøgning om medlemskab (*trin 1*). Ifølge Amsterdam-traktaten kan enhver europæisk stat, som overholder principperne om frihed, demokrati og respekterer menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retstatsprincippet ansøge om medlemskab (art. 49; art. 6, stk. 1). Denne brede formulering blev på topmødet i København i 1993 suppleret med en række uddybende kriterier, som ansøgerlandet skal leve op til (se boks 1).<sup>7</sup>

Samtlige medlemsstater og ansøgerlande ratificerer optagelsesaftalen i overensstemmelse med deres nationale forfatninger

7

Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet godkender det endelige resultat

6

Formandskabet forhandler på baggrund af fælles positioner udarbejdet af Kommissionen og Rådet

5

Rådet afgør og indstiller med enstemmighed, om forhandlinger bør åbnes

4

Kommissionen udarbejder udtalelse

3

Rådet sender ansøgningen videre til Kommissionen

2

Ansøgning modtages af Rådet

1

Figur 1: EU's udvidelsestrappe

- Ansøgerlandet skal have opnået en institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal
- Ansøgerlandet skal være en fungerende markedsøkonomi og kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen
- Ansøgerlandet skal være i stand til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab, herunder være i stand til at tilslutte sig målet om politisk, økonomisk og monetær union
- Optagelsen af nye lande skal ske på en sådan måde, at tempoet i den europæiske integrationsproces ikke sættes over styr.

### *Boks 1: København-kriterierne for medlemskab*

I denne indledende fase af udvidelsesprocessen fungerer Ministerrådet reelt kun som postkasse. Så snart ansøgningen er modtaget, sendes den videre til Europa-Kommissionen (*trin 2*). Det er kun sket én gang, at Rådet direkte har afvist at foretage en sådan videre-sendelse. Det var i 1987, da Marokko søgte om medlemskab. Medlemsstaterne mente således ikke, at Marokko levede op til kravet om at være en »europæisk« stat.

Kommissionens opgave i denne indledende fase er at udarbejde en udtalelse, på fransk kaldet *avis*, om ansøgerlandet. Er landet »optagelsesklart« og i stand til at opfylde medlemskabsbetingelserne? Enhver udtalelse munder ud i en anbefaling om, hvorvidt EU skal åbne optagelsesforhandlinger med det pågældende ansøgerland.

Med afsæt i Kommissionens vejledende udtalelse beslutter Ministerrådet herefter, om forhandlingerne skal åbnes (*trin 4*). Det er kun sket en gang, at regeringerne har valgt at sidde Kommissionens anbefaling overhørig. Det var i forbindelse med Grækenlands ansøgning, hvor Rådet besluttede at indlede optagelsesforhandlinger på trods af, at Kommissionen havde anbefalet, at Grækenland først skulle blive mere »optagelsesklart«.

Efter Rådets beslutning om at åbne forhandlinger udarbejder Kommissionen såkaldte »fælles positioner« (*draft common positions*), dvs. forhandlingsmandater, som ved-

tages med enstemmighed. Inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (søjle 2) og politisamarbejdet og samarbejdet om kriminalsager (søjle 3) deler Kommissionen dog initiativretten med medlemsstaterne.

Som en forberedelse til mandatudarbejdelsen gennemføres først en såkaldt »screening-proces«, hvor EU og ansøgerlandene gennemgår de 80.000 siders lovgivning, der forhandles om: Hvilke dele af lovgivningen har ansøgerlandet allerede implementeret i national ret, hvilke områder er på vej, og på hvilke områder vil landet have brug for overgangsordninger? For en nemheds skyld har EU samlet de 80.000 siders lovgivning i 31 forhandlingskapitler. Som det fremgår af boks 2, kan man med inspiration fra bokseverdenen inddele kapitlerne i forskellige sværhedsgrader. En række kapitler indeholder således kun en beskedent mængde lovgivning og er ukontroversielle (udenrigspolitik og forskning), medens andre pr. definition først afgøres i slutfasen af forhandlingerne (landbrugspolitik og budgettet).

På baggrund af mandaterne forhandler EU med ansøgerlandet. I modsætning til f.eks. handelsaftaler med tredjelande foretages forhandlingerne ikke af Europa-Kommissionen, men af EU's formandskab, i tæt samarbejde med Kommissionen og med medlemsstaterne som »kontrollanter«. Dette skyldes, at udvidelsesforhandlinger reelt er at sammenligne med en regeringskonference: Udvidelsesfor-

**FLUEVÆGT** (= forhandlingskapitler, som ikke vil volde problemer)

Forskning  
Uddannelse og træning  
Små og mellemstore virksomheder  
Industripolitik  
Statistik

**LETMELLEMVÆGT** (= kapitler med beskedne »knaster«)

Telekommunikation og informationsteknologi  
Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik  
Forbrugerpolitik  
ØMU  
Finansiel kontrol  
Kulturpolitik  
Strukturpolitik  
Toldunion  
Eksterne økonomiske relationer  
Fiskeripolitik

**SVÆRVÆGT** (= kapitler, der vil volde betydelige problemer)

Fri bevægelighed af varer  
Fri bevægelighed af serviceydelser  
Selskabsret  
Konkurrencepolitik  
Skat  
Socialpolitik  
Energi  
Transport

**SUPERSVÆRVÆGT** (= kapitler, der grundet sværhedsgraden, vil skulle afgøres helt til sidst)

Miljøpolitik  
Landbrugspolitik  
Retlige og indre anliggender  
Fri bevægelighed af arbejdskraft  
Fri bevægelighed af kapital  
Budgettet  
Institutioner\*

\* Det 31. kapitel er »andre emner«.

*Boks 2: Fra fluevægt til supersværvægt – EU's 31 kapitler; 80.000 sider.*

handlinger har ligesom regeringskonferencer potentiale til at ændre EU-systemet. Hver gang et land optages, skal EU's institutioner og politikområder tilpasses, så de kan rumme de nye lande (Friis, 2001b).<sup>1</sup> Netop fordi forandringerne påvirker de nuværende medlemsstaters interesser, har de i traktaten sikret sig, at forhandlingerne ikke alene skal vedtages med enstemmighed, men også at formandskabslandet skal påtage sig forhandlerrollen.

Som det skete under optagelsesforhandlingerne i 1960'erne er blot én medlemsstat i stand til at blokere for, at forhandlingerne fører frem til et resultat. I 1963 nedlagde Frankrigs præsident Charles De Gaulle således veto mod britisk medlemskab, efter at forhandlingerne med Storbritannien, Irland og Danmark var blevet åbnet i oktober 1961 (og med Norge i 1962). I december 1967 strandede de genoptagne optagelsesforhandlinger med Storbritannien på ny på fransk modstand.

Når formandskabet og ansøgerlandet er blevet enige om en optagelsesaftale, skal Kommissionen udarbejde en ny udtalelse, som denne gang fokuserer på selve forhandlingsresultatet og ikke på ansøgerlandets egnethed til medlemskab (*trin 6*). Det er også på dette tidspunkt, dvs. efter at forhandlingerne er afsluttet, men ikke underskrevet af forhandlingspartnerne, at Europa-Parlamentet stemmer om udvidelsen. Et land kan kun optages, hvis Parlamentet vender tommelfingeren opad, hvilket Parlamentet da også gjorde første gang, det havde denne mulighed, nemlig i forbindelse med Sveriges, Østrigs og Finlands optagelse i 1995.<sup>2</sup>

Hvis Parlamentet godkender aftalen, kan tiltrædelsestraktaten sendes til endelig godkendelse i Rådet. Når denne er i hus, inviteres ansøgerlandene til en ceremoni, hvor tiltrædelsesaftalerne skrives under.

Sidste forhindring, før et land kan optages, er den nationale ratifikationsproces. Parlamenterne i medlemsstaterne og ansøgerlandene skal sige god for resultatet. Afhængig af ansøgerlandets forfatning – eller politiske situation – forelægges aftalen til folkeafstemning i det pågældende land. Som det fremgår af boks 3, blev der ikke afholdt folkeafstemning i Storbritannien, Grækenland, Portugal og Spanien. Få år efter briterne blev medlemmer, gennemførtes dog en folkeafstemning om, hvorvidt landet – med afsæt i en forbedret, genforhandlet optagelsesaftale – fortsat skulle være medlem. Traditionelt afholdes der ikke folkeafstemninger i medlemsstaterne om optagelse af nye medlemsstater. Undtagelsen er her Frankrig, hvor Præsident Pompidou i 1972 besluttede at sætte Storbritanniens, Danmarks og Irlands tiltrædelse til afstemning.

Intet ansøgerland har hidtil måttet lide den tort at ryge ned ad trappen på så fremskredent et tidspunkt. Til gengæld har den norske befolkning to gange sendt sin regering ned ad trappen ved at forkaste den aftale, som regeringen havde forhandlet på plads. Første gang var folkeafstemningen i 1972, anden gang i 1994.

### Udvidelsesspillets grundregler – Vejen mod det »fremtidige os«

Selvom der naturligvis er lighedstræk med EU's øvrige internationale forhandlingsaktiviteter, adskiller udvidelsesforhandlinger sig markant fra f.eks. forhandlinger om associerings- eller handelsaftaler. Dette skyldes hovedsageligt, at en udvidelsesforhandling ikke drejer sig om at finde et kompromis mellem »os« (EU) og »dem« (tredjelande), men om at skabe et »fremtidigt os«. Eller som en topembedsmand i Kommissionen har udtrykt det:

»They [accession negotiations] are not about future relations between 'us and them', but rather about relations between the 'future us'. It is this process of the external becoming internal which gives accession negotiations such extraordinary interest« (Avery, 1995: 1).

Da dette »fremtidige os« (som antydnet ovenfor) vil påvirke de nuværende medlemsstaters interesser i det eksisterende system, vil samtlige stater være betydeligt mere engagerede i optagelsesforhandlinger end i f.eks. en handelsaftale. I praksis betyder dette, at det nærmest er normen, at medlemsstater i opløbet til og under selve udvidelsesforhandlingen forsøger at stikke en kæp i hjulet for på

#### Folkeafstemning i ansøgerlandene

|                |                                                                          |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Irland         | 10. maj 1972 – JA,                                                       |
| Norge          | 24-25. september, 1972 – NEJ                                             |
| Danmark        | 2. oktober 1972 – JA                                                     |
| Storbritannien | 5. juni, 1975 – JA (folkeafstemning om genforhandlet tiltrædelsesaftale) |
| Grækenland     | Ingen folkeafstemning                                                    |
| Portugal       | Ingen folkeafstemning                                                    |
| Spanien        | Ingen folkeafstemning                                                    |

|         |                            |
|---------|----------------------------|
| Østrig  | 12. juni 1994 – JA         |
| Finland | 25. juni 1994 – JA         |
| Sverige | 13. november 1994 – JA     |
| Norge   | 27-28. november 1994 – NEJ |

#### Folkeafstemning i en medlemsstat om optagelse af et ansøgerland

|          |                                                           |
|----------|-----------------------------------------------------------|
| Frankrig | 23. april 1972 – JA til Storbritannien, Danmark og Irland |
|----------|-----------------------------------------------------------|

### Boks 3: Folkeafstemninger om medlemskab

den måde at beskytte de nationale interesser bedst muligt. Lettere paradoksalt bevirker vejen mod det »fremtidige os« imidlertid også, at udvidelsesforhandlinger trods alt ikke er helt så asymmetriske som f.eks. associeringsaftaler. En af ankermændene i Kommissionen under EFTA-udvidelsen har formuleret denne pointe på følgende måde:

»An association negotiation is a game, where you try to impose your will on the other party. He might not like it and then you go back home and change a bit, but then that is basically it. In an accession game, conversely, we are talking about planning a marriage. And just like in 'real life' you cannot have a marriage, when one of the parties after the first day is miserable. At the very least it will be very costly, since you are bound also to pay for your partner's problems« (Friis, 1998: 85).

Selvom den ægteskabslignende situation sætter grænser for, hvor barsk EU kan være under en udvidelsesforhandling, er også udvidelsesforhandlinger stadig særdeles asymmetriske, når man ser på EU og ansøgerlandets forhandlingsmagt. Umiddelbart er der tre faktorer, der bidrager til denne asymmetri (se også Friis og Jarosz, 2000). Den første faktor er på ny knyttet til pointen om det »fremtidige os«. Da det er »outsideren«, der ønsker at blive medlem af en allerede eksisterende klub, må man pr. definition gå ud fra, at ansøgerlandet har en større interesse i at blive optaget, end EU har i at udvide. Det er så at sige ansøgerlandet, der står med hatten i hånden og ønsker at blive lukket ind. Præcis derfor er der også grænser for, hvor krævende landet kan være i optagelsesforhandlingerne. Omvendt vil EU kunne spille på ansøgerlandets større interesse i at blive optaget (»Hvis I ønsker at blive medlemmer, må I også overtage hele EU's lovgivning«).

Den anden faktor ligger i forlængelse af den første. Da det er »outsideren«, der ønsker at blive medlem af den eksisterende klub, vil EU-landene helt uundgåeligt have et bedre

overblik og viden om de enkelte EU-lovgivningsområder, der forhandles om, samtidigt med at det i sidste instans er op til medlemsstaterne at vurdere om ansøgerlandet er klar til at blive lukket ind. Med hjælp fra sportens verden kan denne asymmetriske situation anskueliggøres på følgende måde: EU er ikke alene på en og samme tid spiller og dommer, men må også spille samtlige kampe på hjemmebane! (se også Grabbe, 1998).

Den sidste faktor, der bidrager til asymmetrien, skal søges i, at enhver udvidelsesforhandling er en *dobbelt* forhandling. For at EU kan optage et ansøgerland skal de 15 medlemmer først blive enige om et forhandlingsmandat (*forhandling 1*). Med afsæt i dette mandat skal formandskabet derefter forhandle med ansøgerlandet om de faktiske betingelser for tiltrædelse (*forhandling 2*). Alene rækkefølgen i den dobbelte forhandling skaber en asymmetrisk situation. Samtlige forbedringer i EU's forhandlingsudspil, som ansøgerlandet vil forsøge at fremtvinge i forhandling 2, vil således kræve, at EU-landene skal genåbne det kompromis, de møjsommeligt har sammenstrikket i forhandling 1. Selvom dette kan lade sig gøre, vil det i sig selv være så tidskrævende, at EU-landene står med særdeles gode kort på hånden i slutfasen af udvidelsesforhandlingen. Hvis ikke ansøgerlandet vil acceptere EU's sidste udspil og insisterer på at sende EU-landene tilbage til forhandlingsbordet, risikerer landet nemlig at medlemsstaterne vil være lang tid om at blive enige om et nyt udspil. I populærform kan denne asymmetri sammenfattes på følgende måde: »Naturligvis kan vi godt gå tilbage til det interne EU-bord, men så skal I altså være opmærksomme på, at det kan tage os flere måneder at blive enige. Det tog os 1 år at blive enige om det sidste forhandlingsmandat, og er I virkelig interesserede i en så lang forsinkelse?« Dybest set bygger denne asymmetri derfor på, at det alt andet lige er lettere for ét enkelt land at gå på kompromis end for 15. Det er præcis også dette, der bevirker, at EU

(for ansøgerlandet) må forekomme særdeles tung at danse med!

Den asymmetriske situation indsnævrer forhandlingssituationen betydeligt. Reelt er det således stærkt begrænset, hvad der overhovedet kan forhandles om. På forhånd er det mere eller mindre udelukket, at et ansøgerland kan få egentlige undtagelser (à la de danske forbehold) eller decideret ændre på EU's lovgivning. Det første skyldes, at egentlige undtagelser hurtigt vil kunne udvikle sig til en situation, hvor gamle medlemmer vil forlange lignende ordninger som de nye medlemmer. F.eks. er der næppe tvivl om, at Spanien, Portugal og Grækenland ville forlange et lignende forbehold, hvis Polen og de andre nye lande fik lov til at stå helt uden for miljøpolitikken.

At EU's eksisterende lovgivning pr. definition ikke er til forhandling, skyldes, at en sådan genforhandling ville bevirke, at der kom så mange bolde i luften, at selve udvidelsesforhandlingen ville blive uoverskuelig. Forhandlingen ville således ikke alene dreje sig om indpasningen af de nye medlemmer i EU's institutioner og politikker, men også kræve en tilsvarende kompleks genforhandling af EU's forskellige politikker. Udgangspunktet for enhver udvidelsesforhandling er derfor, at ansøgerlandet kun kan få overgangsordninger, dvs. et pusterum, hvor det f.eks. får 5 år til at tilpasse sig EU's miljølovgivning. Omvendt vil EU-landene også kunne sikre sig overgangsordninger, således at et ansøgerland f.eks. ikke vil kunne nyde godt af EU's landbrugsordninger i de første 5 år af sit medlemskab.

Selvom det reelt er begrænset, hvad der står til forhandling, ville det dog være misvisende at betegne en udvidelsesforhandling som en »ikke-forhandling«. Overgangsordninger kan give en så stor fleksibilitet, at det i høj grad vil være afgørende, om et land udstyres med en 5- eller 10-årig overgangsordning.

Derudover er der naturligvis forskel på, hvor asymmetriske optagelsesforhandlinger er. Det bedste eksempel er her EFTA-udvidelsen. Ganske vist var også denne forhandling asymmetrisk, men i langt mindre grad end den nuværende østudvidelse. Dette skyldtes, at ansøgerlandene (i modsætning til de central- og østeuropæiske lande) havde et egentlig alternativ til medlemskab, nemlig at fortsætte det eksisterende EØS-arrangement. Dette ville ganske vist have negative konsekvenser for landenes indflydelse i EU, men reelt var det vanskeligt at fremstille »ikke-medlemskab« som en decideret trussel mod EFTA-landenes politiske og økonomiske situation. Dertil kommer, at EFTA-landene også havde en del at tilbyde EU, bl.a. det forhold, at de ville blive nettobidragssydere til EU's budget. Netop pga den relativt stærke forhandlingsposition lykkedes det EFTA-landene (i større grad end tidligere) at forhandle sig frem til ordninger, hvor EU rent faktisk ændrede på den nuværende lovgivning. Nogle eksempler er her, at EU inkluderede »arktisk landbrug« i landbrugspolitikken og opstillede en ny kategori for fordeling af strukturfondsmidler.

Endelig bør det nævnes, at udvidelsesforhandlinger ikke kun påvirkes af de forhandlingskort landene har fået tildelt, men også af, hvordan de spiller dem. Lande vil således kunne »rykke« forhandlingsspillet ved at slå ind på bestemte forhandlingstaktikker. En gængs taktik fra ansøgerlandene er her at fange EU i dets dødvægt, dvs. hænge EU op på, hvad det tidligere har tilbudt andre ansøgerlande. EU og ansøgerlandenes mest gængse forhandlingstaktikker er sammenfattet i boks 4.

Ligesom de fleste af EU's øvrige forhandlingsaktiviteter afsluttes optagelsesforhandlinger med pakkeløsninger, hvor EU og ansøgerlandet »bytter lige over«. (»Hvis I går med til A, går vi med til B«). I udvidelsesregi kan pakkeløsningen være særdeles kom-

### **EU's klassiske taktikker**

#### *– Alt eller intet*

Denne taktik er klassikeren over alle klassikere: under hver udvidelsesforhandling fastslår EU løbende, at ansøgerlande skal acceptere »the acquis and nothing but the acquis«, dvs. EU's samlede lovpakke på 80.000 sider. Hver gang ansøgerlandet anmoder om en undtagelse eller en ændring i EU's *acquis*, slår EU ind på denne kurs.

#### *– »Intet er besluttet, indtil alting er besluttet«*

Selvom en udvidelsesforhandling er skruet sådan sammen, at EU og ansøgerlandet løbende lukker de enkelte forhandlingskapitler, opererer EU efter en taktik, hvor alt bevidst holdes flydende. Samtlige kapitler lukkes således kun foreløbigt, hvilket giver EU muligheden for at åbne kapitlet igen, hvis det bliver nødvendigt i slutfasen. Det giver EU den maksimale frihed ved forhandlingsbordet. F.eks. kan en forhandling »gå op« i slutfasen ved, at EU genåbner et af de »lukkede« kapitler.

#### *– Den dobbelte forhandling*

Denne taktik er allerede omtalt ovenfor: EU-landene kan spille på, at en udvidelsesforhandling er dobbelt, forstået på den måde, at EU-landene først skal blive enige internt om et forhandlingsmandat; derefter forhandle med ansøgerlandet. Især i slutfasen slår dette over i følgende taktik: »Det har taget os 15 måneder at blive enige om det her forhandlingsmandat. Vi kan naturligvis godt gå tilbage til forhandlingsbordet, men så skal I være opmærksomme på, at det kan tage yderligere 1 år – og kan I vente på det?«

#### *– Del og hersk*

Traditionelt forhandler EU altid med mere end et ansøgerland ad gangen.<sup>3</sup> Officielt er der tale om bilaterale forhandlinger, hvor EU mødes med hvert land enkeltvis. Der er således ikke tale om gruppeforhandlinger. Ikke desto mindre er det en gængs EU-taktik at spille de forskellige ansøgerlande ud mod hinanden. I startfasen foregår det på den måde, at EU først bliver enige om f.eks. en overgangsordning på 5 år med et land; derefter præsenteres de andre ansøgerlande for selvsamme kompromis (»Vi er lige blevet enige med Ungarn om det her, så hvorfor har I så store problemer?«). Hermed lægges der et maksimalt pres på de andre ansøgerlande. Pr. definition vil det således være særdeles vanskeligt for de andre lande at opnå en bedre aftale end det første land. Det ville nemlig indebære, at EU var villig til at genåbne forhandlingerne med det første land. For hvorfor skulle land I acceptere en dårligere ordning end de efterfølgende lande?

I realiteten betyder det, at EU har en interesse i at finde et land, som kan fungere som en hensigtsmæssig »murbrækker«, dvs. det mindst hårdnakkede ansøgerland, som EU kan indgå den første, afgørende aftale med.<sup>4</sup> For ansøgerlandene ligger der en strategisk overvejelse i, om landet skal forsøge at blive »murbrækkerland« eller affinde sig med, at optagelsesforhandlingerne til tider bliver rene skyggeforhandlinger. Det siger sig selv, at denne del og hersk taktik kun kan fungere, fordi ansøgerlande traditionelt ikke har været villige til at danne fælles front, men har foretrukket at forhandle hver for sig.

I slutfasen af en udvidelsesrunde spiller del og hersk-taktikken en endnu større rolle. EU's taktik går ud på at lukke forhandlingerne med ét land først – for derefter at præsenterer de andre ansøgerlande for følgende: »Vi har allerede lukket forhandlingerne med Ungarn. Hvis I, Polen og Slovenien, også vil optages i denne runde, må I skynde Jer. Ellers optager vi kun Ungarn«.

### **Ansøgerlandenes klassiske taktikker**

#### *– Dødvægt*

Det mest klassiske træk fra ansøgerlandenes hånd er forsøget på at »fange« EU i dets egen dødvægt, dvs. påpege over for EU, at det ikke kan tilbyde de nuværende ansøgerlande mindre, end det har tilbudt tidligere ansøgere. En anden mulighed er, at ansøgerlandene påpeger det urimelige i, at de her og nu skal opfylde f.eks. nogle miljøregler, når størstedelen af EU-medlemmer ikke gør det.

#### *– Ægteskab*

Traditionelt forsøger ansøgerlandene at spille på, at udvidelse er et ægteskab (se ovenfor). Hvis ikke ansøgerlandet udstyres med en holdbar tiltrædelsesaftale, vil ægteskabet (medlemskabet) ikke blive lykkeligt, dvs. landene vil efterfølgende blive vanskelige medlemmer og evt. insistere på en genforhandling.

#### *– Trussel*

Den sidste klassiske taktik går ud på, at ansøgerlandet forsøger at styrke forhandlingsmagten ved at påpege, at aftalen skal kunne overleve en folkeafstemning på hjemmefronten (»Hvis ikke vi får mere på landbrugsområdet, kan vi ikke garantere, at aftalen går igennem folkeafstemningen. Og vil det ikke være stærkt problematisk for EU, som traditionelt har hævdet, at det er en åben klub for alle samt ikke mindst en forkæmper for demokrati?«).

## **Boks 4: Forhandlingstaktikker**

pleks. F.eks. kan en medlemsstat sikre sig ændringer i dets oprindelige optagelsesaftale eller løfter om ændringer i eksisterende politikker, som »betaling« for dets accept af optagelsesaftalen.

### Det specielle udvidelsesspil med Central- og Østeuropa

Artiklen har hidtil forsøgt at give et overordnet billede af udvidelsesforhandlinger. Selvom udvidelsesrunder følger de samme principper, er der naturligvis også forskelle på de enkelte runder. Den igangværende runde med Central- og Østeuropa (samt Cypern og Malta) har en række særlige karakteristika.

Den første forskel skal søges i antallet af ansøgerlande. Hvor EU tidligere har forhandlet med maksimalt fire lande, forhandler EU i dag med hele 12 lande (se tabel 2). Forskellen i antal kommer til udtryk på flere forskellige måder. For det første bevirker antallet, at EU denne gang har været nødt til at åbne interne forhandlinger, dvs. reformere EU's landbrugs- og strukturfondspolitik samt institutionerne, før udvidelsesforhandlingerne for alvor kunne gå op i tempo. Dette er i modstrid til tidligere, hvor interne reformer er blevet udskudt til efter ansøgerlandene er blevet optaget.

For det andet har de mange ansøgerlande ført til, at EU for første gang har været tvunget til at differentiere mellem ansøgerlandene –

hvilke lande er klar til optagelsesforhandlinger; hvilke lande må vente? Dette er en helt ny disciplin i EU-udvidelsesforhandlinger, som har vist sig særdeles vanskelig. Hver gang EU har differentieret (f.eks. Luxembourg-topmødet i december 1997, hvor EU udvalgte 6 lande til forhandlinger), er dette blevet skarpt kritiseret af de fravalgte lande (»EU trækker nye grænser«; »EU diskriminerer«). Blandt medlemsstaterne har differentieringen også givet anledning til betydelige diskussioner. Dette skyldes ikke mindst, at hver medlemsstat har en »kæledægge« blandt ansøgerlandene, dvs. et favoritland, som skal optages hurtigst muligt.

Endelig kommer man ikke uden om, at de mange ansøgerlande har højnet sværhedsgraden af forhandlingsprocessen. Som en af Kommissionens centrale embedsmænd i denne udvidelsesrunde har udtrykt det:

»I starten troede vi alle, at denne udvidelsesrunde ville blive nogenlunde, som de øvrige – blot med 12 lande. Men langsomt måtte vi erkende, at bare det at bevare overblikket, er en stor udfordring i sig selv« (interview i Kommissionen, marts 2001).

Den anden afgørende forskel på denne udvidelsesrunde og de øvrige skal søges i det forhold, at EU-samarbejdet er et andet end under de tidligere runder. Da f.eks. Grækenland blev optaget i 1981, var det indre marked (og dets flere tusinde siders lovgivning)

| Forhandler siden<br>marts 1998 | Forhandler siden<br>februar 2000 | Medlemskabsperspektiv<br>siden 1999 | Status som ansøgerland<br>siden 1999 |
|--------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Cypern                         | Bulgarien                        | Albanien                            | Tyrkiet                              |
| Estland                        | Letland                          | Bosnien-Hercegovina                 |                                      |
| Polen                          | Litauen                          | Jugoslavien                         |                                      |
| Slovenien                      | Malta                            | Kroatien                            |                                      |
| Tjekkiet                       | Rumænien                         | Makedonien                          |                                      |
| Ungarn                         | Slovakiet                        |                                     |                                      |

Tabel 2: Ansøgerfeltet anno 2001

stadig blot på tegnebrættet. ØMU, udenrigspolitik samt retlige og indre anliggender var knapt nok på tankeplanet. Den markante udbygning af EU-samarbejdet har ikke blot øget den samlede »lovpakke«; den har også gjort optagelsen af nye lande til et mere kontroversielt emne end tidligere. Kan man f.eks. overlade EU's eksterne grænsekontrol til bl.a. polakker og estere?

For det tredje skal det naturligvis også nævnes, at de nuværende ansøgerlande (trods betydelige fremskridt) er mindre »optagelsesklare« end de tidligere. Baggrunden for dette er, at de central- og østeuropæiske lande siden opbruddet i 1989 har befundet sig i en unik transformationsprocess, hvor de i modsætning til Spanien, Portugal og Grækenland både har skullet transformere deres økonomiske og politiske system. Spanien, Portugal og Grækenland kunne derimod som markedsøkonomier, »nøjes« med at koncentrere sig om de politiske reformer.

#### **Det igangværende udvidelsesspil – »The Endgame«**

Siden 1989 har der nærmest konstant kørt en europæisk »sweepstake« om, hvornår udvidelsen ville finde sted. Mange datoer har været oppe at vende – og mange datoer, bl.a. den symbolske 1. januar 2000, er forlængst forpasset. På topmøderne i Nice og Gøteborg slog medlemsstaterne imidlertid fast, at de satser på, at udvidelsesforhandlingerne vil være afsluttet i december 2002, og at ansøgerlandene vil kunne deltage som fuldgyltige medlemmer ved Europa-Parlamentsvalget i juni 2004. Da ansøgerlande traditionelt (bl.a. af budgetmæssige hensyn) er blevet optaget den 1. januar, kunne dette tyde på, at den 1. januar 2004 er den dato, der sigtes imod.

Ser man på de mange knaster, der ligger forude i forhandlingerne (landbrug, strukturfonde, Schengen etc.), må denne tidsplan betegnes som ambitiøs. Dette skyldes også, at 2002 er et afgørende valgår. Ikke alene skal

der være præsident- og parlamentsvalg i Frankrig, men også forbundsvalg i Tyskland. Da udvidelsen ikke er nogen direkte vindssag i disse to nøglelande, har begge lande en interesse i, at forhandlingerne først afsluttes, når de nye ministre har sat sig i regeringsstolene (Friis, 2001a: 266).<sup>5</sup> Reelt betyder det, at november-december 2002, dvs. de to sidste måneder af det danske EU-formandskab, er det tidligste, forhandlingerne kan afsluttes. Uden tvivl vil der ligge et betydeligt pres på det danske formandskab op til december-topmødet i København. Hvis ikke forhandlingerne afsluttes i december 2002 eller i de første måneder af 2003, vil det være umuligt at indfri løftet om, at ansøgerlandene kan blive medlemmer den 1. januar 2004. Traditionelt tager det nemlig mindst et år for medlemsstaterne og ansøgerlandene at ratificere optagelsesaftalerne i deres nationale parlamenter.

Selvom det bestemt ikke er givet, at EU vil kunne afslutte forhandlingerne i 2002, er det under alle omstændigheder tankevækkende, hvordan sweepstaken om datoen i 2001 er blevet afløst af en diskussion om lande: Hvor mange lande kommer med i første udvidelsesrunde? Omdrejningspunktet i denne diskussion er hele spørgsmålet om, hvordan man differentierer mellem ansøgerlandene. Vil det være muligt for medlemsstaterne at trække en klar streg i sandet og henvise nogle lande til »udvidelsesbænken« – en henvisning, som vel at mærke vil blive accepteret af de lande, som ikke kommer med i første runde?

Hvis man skiller det politisk korrekte budskab fra, som EU vil opretholde helt frem til målstregen (»Vi kan ikke sige noget om, hvor mange lande, der bliver medlemmer. Det afhænger jo alene af, hvor langt ansøgerlandene er kommet i deres medlemskabsforberedelser«), er der i sommeren 2001 to skoler i udvidelsesdiskussionen. I den første er budskabet, at EU vil optage ti lande i én runde.

Ikke overraskende har en sådan stor runde allerede fået betegnelsen *big-bang*-udvidelse. De eneste ansøgerlande, der ikke kommer med i denne første runde, er Rumænien og Bulgarien. Disse to lande har ikke gennemført tilstrækkelige reformer og opererer for øvrigt også selv med 2006-2007 som måldato for udvidelsen.

Argumentationen for den store udvidelse er, som følger: Afhængig af, hvordan man gør det op, ligger Ungarn, Slovenien, Tjekkiet og Estland sammen med Cypren i sommeren 2001 helt fremme i ansøgerfeltet. Da det imidlertid er urealistisk, at bl.a. Tyskland vil acceptere en differentiering, som udelukker det store og geopolitisk afgørende Polen, opstår der en slipstrømseffekt. For lande som Malta, Slovakiet, Letland og Litauen kan vel umuligt være mindre optagelsesklare eller vanskelige at forhandle med end Polen med dets 40 millioner indbyggere? (se også tabel 3 og Grabbe, 2001) Og hvis Tyskland skal have sit »kæledægge-ansøgerland« med i første runde, »hvorfor skal vores så vente?« Desuden peger fortalene af denne skole på, at en stor udvidelse med så mange lande, vil overflødiggøre bekymringerne om, at f.eks.

det ungarske mindretal i Slovakiet ikke vil kunne rejse frit ind i Ungarn, hvis Slovakiet må vente i ansøgerkøen.

Den anden skole argumenterer for, at EU's udvidelsesrunder traditionelt har bestået af tre lande. Når det kommer til stykket, og landene tænker *big bang*'et igennem, vil de få kolde fødder og foretrække en konservativ runde, vel at mærke med tre små, velforbedrede land (læs: ikke Polen). For hvordan skulle EU – lige fra oversættelsestjenesten til landbrugspolitikken – dog kunne håndtere 10 nye lande fra den ene dag til den anden? Ser man på tabel 3, er der under alle omstændigheder ingen tvivl om, at EU-landene har lagt maksimalt pres på Polen ved især at vælge Ungarn som murbrækkerland. I modsætning til Polen har Ungarn i sommeren 2001 lukket en hel stribe principielle kapitler (miljø, fri bevægelighed af arbejdskraft, køb af landbrugsjord). I efteråret 2001 og foråret 2002 vil Polen her blive konfronteret med de ordninger, som Ungarn har skrevet under på.

Uanset hvilken af skolerne, der får flest disciple, vil det hurtigt stå klart, at beslutningen om, hvem der skal igennem nåleøjet, er en politisk beslutning, som påvirkes af udvidelsesspillets særlige karakteristika.<sup>7</sup> At udvidelsen skulle være et rent objektivt udskilningsløb, er en illusion. Præcis fordi EU's udvidelsesproces hermed risikerer at blive en studehandel eller politisk skønhedskonkurrence, vil det – i hvert fald for nogle – i sig selv være et argument for *big bang*-udvidelsen.

### Konklusion

En af artiklens hovedkonklusioner er, at udvidelsesforhandlinger er så asymmetriske, at det fra starten er stærkt begrænset, hvad der kan forhandles om. For ansøgerlande kan udvidelsesforhandlinger derfor være en frustrerende affære; lidt som at danse med en elefant. Den stærke asymmetri indeholder i sig selv kimen til lidet generøse aftaler. Da

| Ansøgerland | Antal lukkede kapitler |
|-------------|------------------------|
| Ungarn      | 22                     |
| Cypern      | 22                     |
| Slovenien   | 20                     |
| Estland     | 19                     |
| Tjekkiet    | 19                     |
| Slovakiet   | 19                     |
| Litauen     | 18                     |
| Malta       | 17                     |
| Polen       | 16                     |
| Letland     | 16                     |
| Bulgarien   | 10                     |
| Rumænien    | 7                      |

Tabel 3: Status i optagelsesforhandlingerne pr. 3/7-2001<sup>6</sup>

ansøgerlandene efter medlemskab vil have fuld medbestemmelse i EU-samarbejdet, kan sådanne aftaler komplicere forhandlingssituationen fremover. Inspireret af deres forgænger kan ansøgerlandene således føle sig fristet (eller nødsaget) til at slå ind på en genforhandlingskurs. Umiddelbar er der her to muligheder. Den første er inspireret af Storbritannien i 1970'erne og indebærer en *formel* genforhandling: det nye medlem forlanger kort tid efter medlemskab en genforhandling af tiltrædelsesaftalen. Den anden mulighed blev bl.a. brugt af Spanien og kan bedst betegnes som en *uformal* genforhandling: efter tiltrædelse forsøger et land at forbedre sine tiltrædelsesvilkår ved at knytte f.eks. en forbedring på landbrugsområdet til en accept af et nyt EU-budget eller nye ansøgerlande.

Selvom faren ikke bør overdrives, er der næppe tvivl om, at EU-landene risikerer nogle lignende genforhandlingsforsøg – med mindre de formår at tænke langsigtet og allerede i forhandlingerne tager højde for, at det, der forhandles om, er det »fremtidige os«. I princippet kan sådanne genforhandlingsforsøg få mindst lige så store konsekvenser for EU-samarbejdet som institutionelle reformer. EU kan reformere institutionerne nok så meget, uden at det nytter noget (f.eks. på 2004-regeringskonferencen), hvis EU efterfølgende bliver kastet ud i hårde, forbitrede genforhandlinger med utilfredse medlemmer.

En lige så stor fare knytter sig til det udvidelsesræs, der p.t. køres: Ansøgerlandene er så interesserede i at lukke kapitlerne hurtigst muligt, at man i hvert fald kan frygte, at bare det at lukke kapitlet til tider går foran for selve indholdet. Angsten for at blive hægtet af i ræset synes under alle omstændigheder at spille en central rolle. Også her gælder det om, at det »fremtidige os« rykkes helt ind i centrum for forhandlingerne. De nuværende medlemmer har jo således ingen interesse i at udstyre ansøgerlandene med ordninger, som de i princippet ikke kan leve med. Også dis-

se betragtninger bør derfor spille ind vejlerne forud for EU-topmødet i Centret i december 2002. Pga. den ovennævnte asymmetri er det imidlertid langt fra selvklart, at det kommer til at gå sådan. Når alt kommer til alt, er det lettere for EU at lade ansøgerlandet gå på kompromis frem for selv at gøre det!

## Referencer

- Avery, Graham (1995), »The Commission's Perspective on the EFTA Accession Negotiations«, Sussex European Institute Working Paper, 12
- Friis, Lykke (2001a), *Den europæiske byggeplads – fra fælles mønt til europæisk forfatning*, Centrum,
- Friis, Lykke (2001b), »And Then They Were 28? EU Enlargement« in, Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb (red.), *The European Union: How Does it Work?* Oxford University Press 2001 (kompende)
- Friis, Lykke og Jarosz, Anna (2000), »When the Going Gets Tough – the EU's Enlargement Negotiation with Poland« *Journal of European Integration*, Vol. 23, No. 1, pp. 29-61
- Friis, Lykke (1998), »And Then They Were 15 ... The EC's EFTA-Enlargement Negotiations«, *Cooperation & Conflict*, Vol. 33, no. 1, pp. 81-107
- Grabbe, Heather (2001), *Profiting from EU Enlargement*, London: Centre for European Reform
- Grabbe, Heather (1998), »A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants«, *Robert Schuman Centre Working Paper*, EUI.

## Noter

1. I princippet kan udvidelsen derfor betegnes som en system transformation (se Friis, 2001b).
2. Der skal et absolut flertal til, før Parlamentet kan give sin tilslutning til udvidelse.
3. Eneste undtagelse var Grækenland, som blev medlem i 1981.
4. I realiteten betyder dette, at ansøgerlandene stort set bliver udstyret med de samme overgangsordninger. Naturligvis er der dog undtagelser. Ungarn, f.eks., som, i modsætning til Polen, ikke har

adgang til havet vil næppe forhandle sig frem til samme overgangsordning til EU's fiskeripolitik som Polen.

5. Ifølge den seneste Eurobarometer måling støtter 36% af tyskerne og 35% af franskmændene udvidelsen. Dermed ligger disse to landes befolkninger under EU-gennemsnittet, som er 44% (Friis, 2001a: 266).

6. Jf. Kommissionens opgørelse ([www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/ach\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/ach_en.html)).
7. En mulighed er f.eks., at Grækenland knytter de forskellige forhandlingsborde sammen: Hvis Cypern ikke kan komme med, så skal de central- og østeuropæiske lande heller ikke lukkes ind.